정책과제 최종보고서

지방채발행 총액한도제 연구

2008. 8

조기현 · 하능식

한국지방행정연구원

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 목적 ····· 1

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 3

제2장 재정분권화와 지방채무 관리정책 ····· 4

제1절 재정분권화와 기채자율권 ····· 5

제2절 주요국의 지방채무 관리정책 ····· 7

제3절 정책적 시사점 ····· 17

제3장 지방채무 총액한도제 운용실태와 개선방안 ····· 20

제1절 지방채무 총액한도제 운용실태 ····· 21

제2절 설문조사 분석결과 ····· 33

제4장 지방채무 총액한도제 재정비방안 ····· 40

제1절 지방채무 총액한도제 운용방향 ····· 41

제2절 지방채무 총액한도 기준 개선방안 ····· 43

제3절 재정건전성 확보를 위한 제도정비 ····· 70

제4절 요약 및 정책제언 ····· 76

<부록1> 주요국 지방채제도 ····· 80

<부록2> 총액한도 연간기준과 잔액기준 비교 ····· 91

<부록3> ACIR기준 예산균형 관리수준 ····· 93

<부록4> 지방채 설문조사서 ····· 94

<참고문헌> ····· 106

제1장 서론

제1절 연구의 목적
제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 목적

○ 재정분권화(fiscal decentralization)는 효율성, 투명성, 책임성을 추구하며 이를 위하여 일반적으로 세출배분, 세원배분, 정부간 이전재정, 지방채발행권 4대 축을 중심으로 제도적 설계가 이루어짐(McLure 1998, Bird 2000)

○ 이 가운데 지방채발행의 분권화는 이론적·현실적 논거가 상대적으로 명료한 편임. 세출배분은 공간적·시간적 이동에 따라 가변적이며 세원배분 역시 지방공공재시장에서 지방세의 가격기능을 절대적으로 인정하지만 조세제도의 근간을 이룬다는 사실 때문에 논란을 거듭하고 있음. 지방재정조정제도는 더 심각하여 아직까지 최적모형을 발견하지 못한 실정이며 방법론적으로도 12개 유형이나 거론될 정도임[1)]

○ 반면에 지방채발행의 분권화는 순기능과 역기능이 분명하게 구별되어 상호보완적인 정책design이 비교적 용이함. 지역개발 촉진 및 SOC 구축에 의한 지역후생의 증진은 논란의 여지가 없는 지방채의 순기능임. 반면에 상환능력 제약에 의한 재정위기(fiscal crisis, fiscal emergency, fiscal distress)는 지방채발행의 역기능으로 작용함

○ 우리나라의 지방채정책은 2005년까지 지방채의 역기능적 측면에 주목하여 기채승인제도를 운용하여 왔음. 그러나 기채승인제도는 ① 정부의 실패(government failure) 가능성과 이로 인한 사회적 기회비용(채무정보의 왜곡·은폐·축소, 부적절한 기채사업의 승인 등), ② 정보독점에 따른 폐해(선별적인 자금배분 등), ③ 직접규제에 따른 비시장적 구조의 형성(지방채 인수·유통시장의 후진성) 등을 초래하였음

○ 이에 따라 2006년 “지방채무 총액한도제”를 도입함으로써 기채승인제도의

1) Bahl and Linn(1992)은 정부간 이전재원을 보조금 총액과 배분공식을 기준으로 12개 유형으로 구분하면서 국세의 일정비율로 보조금 총액을 연동시키면서 지방세 징수실적과 배분공식에 입각하여 보조금을 산정하는 지방재정조정제도가 바람직하다고 주장하였다.

한계를 극복하는 한편으로 지방채 발행시장의 활성화, 인수·유통시장의 건전한 육성, 시장규율(market discipline)에 의한 연성예산제약(soft-budget constraint)의 예방을 도모하였음

○ 총액한도제는 지방채발행의 상한액 범위내에서 자치단체가 자유롭게 기채권을 행사할 수 있어 종전의 기채승인제 보다 진일보한 관리방식이나 단체장의 소극적 태도, 공공자금 위주의 인수시장에 따른 기채자율권 제약 등으로 종전의 기채승인제에서 크게 진전되지 못하고 있음

○ 이와 동시에 총액한도 산정기준 및 지표의 적절성에 대한 비판도 제기되고 있음. 이러한 비판은 일부 대도시 및 개발지역에서 제기되고 있는바, 연간 발행한도액 적용시 재원조달수단으로서 실효성이 제약된다는 것임

○ 또한 총액한도제에 의한 기채자율권의 신장은 연성예산제약을 유발하므로 반드시 경성예산제약을 가능하게 하는 재정관리제도의 뒷받침이 수반되어야 한다는 지적도 제기되고 있음

○ 파산제도나 재정위기관리제도와 같은 퇴출제도의 도입, 산하기관을 망라한 지방예산 전체를 대상으로 한 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축, 시장규율의 강화 등이 최근 거론되는 정책수단의 하나임(Samir EL Daher 2001)

○ 따라서, 본 연구는 기채자율권의 신장 및 지방채시장의 활성화를 기본방향으로 하되, 총액한도제의 운용·관리적 측면과 이와 연계된 제도 가운데 다음 사항들을 중점적으로 검토하고자 함

– 재정분권 촉진 및 기채자율권 시장을 위한 총액한도 기준의 개편

– 기채자율권 신장으로 예상되는 재정위기 예방수단

– 재정압박으로 총액한도제에서 제외된 자치단체의 기채승인기준 개발

제2절 연구의 범위 및 방법

○ 본 연구는 '지방채무 총액한도액 설정기준'의 합리성·객관성을 재검토하는데 목적이 있음

○ 따라서, 연구범위는 현행 총액한도제 기준설정의 대상이 되는 일반회계와 기타특별회계에 한정되며 지방공사·공단은 기준설정의 대상에서 제외됨. 다만, 재정위기 예방을 위한 정책대응을 강구하기 위한 실태분석 등에는 지방공사·공단의 채무현황을 포함시켜 다각적으로 검토함

○ 시간적으로는 총액한도제가 도입된 2006년부터 2008년까지이며 공간적 범위는 전체 자치단체를 대상으로 함

○ 연구 방법론적 측면에서는 문헌연구, 통계적·계량적 분석, 설문조사 등을 병행하고자 함

- 총액한도액 설정기준의 합리성은 지방채정책의 기조를 어디에 둘 것인가에 영향을 받기 때문에 자치선진국의 사례를 문헌 중심으로 비교분석함

- 지방채의 발행행태 및 구조, 예산회계제도와의 관계 등은 계량적 모형에 의한 경험분석을 실시함

- 총액한도액 기준설정은 다양한 후보지표를 대상으로 통계적 관점에서 Simulation을 실시함

- 총액한도제의 정책성과 및 발전방안, 설정기준 후보지표의 적격성, 재정위기 예방수단의 합리성 등 제도적 설계는 자치단체 예산담당자를 대상으로 한 설문·실태조사로 대처함

제2장 재정분권화와 지방채무 관리정책

제1절 재정분권화와 기채자율권
제2절 주요국의 지방채무 관리정책
제3절 정책적 시사점

제2장 재정분권화와 지방채무 관리정책

제1절 재정분권화와 기채자율권

1. 재정분권화의 제도적 설계

○ 재정분권화의 바람직한 설계와 관련해서는 Bahl(1999)의 권고안에 구체적으로 집약되어 있음. 그는 재정분권화를 실행하는 과정에서 염두에 두어야 할 원칙을 다음과 같이 구체적으로 제시하였음

▣ 재정분권화는 전반적인 시스템의 하나로 간주해야 한다
▣ 기능재배분이 먼저 이루어지고 재정분권을 추진한다
▣ 지방재정을 감시·평가하는 강력한 제도를 도입하여야 한다
▣ 모든 자치단체를 만족시키는 지방재정조정제도는 존재하지 않는다
▣ 재정분권화는 지방의 강력한 과세권을 요구한다
▣ 중앙정부는 자신이 설계한 분권화 원칙을 준수해야 한다
▣ 단순해야 한다
▣ 지방재정조정제도의 설계는 분권화 목적과 조화를 이루어야 한다
▣ 분권화는 각급 정부의 사정을 골고루 반영해야 한다
▣ 경성예산제약(hard budget constraint)이 이루어져야 한다
▣ 정부간 관계는 환경변화에 맞춰 능동적으로 개선해야 한다
▣ 지지세력의 확산이 중요하다

○ 요컨대 재정분권화는 국가 전반의 시스템을 재구축 한다는 종합적 시각에서 출발하고, 정부계층간 기능을 먼저 재배분한 후 세입구조를 재편성하는데, 지방세원의 확충과 지방재정조정제도의 재설계가 중요하다는 것임

○ 지방재정조정제도는 하나의 정책수단으로 복수의 정책목적을 지향함으로써 목표간 상충이 발생하는 일이 없도록 하고, 배분공식은 단순해야 하며

경성예산제약(hard-budget constraint)을 가능하게 하는 재정관리제도의 뒷받침이 수반되어야 함

○ 지방채발행권의 자율성을 확대할 때 이로 인하여 도덕적 해이와 연성예산(soft-budget constraint)제약에 의한 재정위기, 거시경제의 불안정, 투자재원의 비효율적 배분 등의 문제를 예방해야 함

○ 이를 위해서는 파산제도나 재정위기관리제도와 같은 퇴출제도의 도입, 산하기관을 망라한 지방예산 전체를 대상으로 한 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축, 지방채 통제시스템의 개선, 재정평가제도 및 재정공개제도의 도입, 시장규율의 강화 등이 중요함(Samir EL Daher 2001)

2. 재정분권화와 지방채정책

○ 전술한대로 재정분권화는 효율성, 투명성, 책임성을 구현하는 일반적인 목적을 추구하며 이를 위하여 일반적으로 세출배분, 세원배분, 정부간 이전재정, 지방채발행권 4대 축을 중심으로 제도적 설계가 이루어짐

○ 이 가운데 지방채발행의 분권화는 명분이나 이론적으로 당연하다는 것이 지금까지의 주된 의견임

○ 따라서, 그 동안 지방채제도와 관련하여 재정분권화의 연구는 큰 관심을 받았다고 볼 수 없으며 주로 양자간의 상관관계, 특히 재정분권화의 진전과 자치단체 차입비용간의 관계나 재정규율이 지방재정의 건전성과 차입비용이 어떤 영향을 주었는가와 같은 경험적 연구의 대상에 불과하였음

○ 그러나 1990년대 중반에 들어와 남미제국을 비롯하여 일부 개도국에서 지방채의 과다발행과 우발채무로 인한 거시경제의 불안정이 초래되자 이 부분에 대한 연구가 비로소 이루지는 경향에 있음

○ 선행연구에 의하면 재정지출에 대한 중앙정부의 통제기능이 저하됨에 따라 효율적 재정관리 저해, 정부간 재정관계에서 수직적 불균형 심화, 재정

환각 및 지출팽창, 채무증가 등을 수반하여 차입비용을 증대시키는 것으로 보고됨(Poterba 1994, Bayoumi, Goldstein, and Woglom 1995, Poterba and Ruben 1999)

○ 집행부와 지방의회의 소속정당이 상이할 때 재정적자가 확대되는 경향이 있으며(Bohn and Inman 1995) 엄격한 재정규율은 재정팽창과 방만함을 제어함으로써 차입비용을 낮추는데 기여함(Poterba 1994, Bayoumi, Goldstein, and Woglom 1995)

○ 발행물량도 지방채 차입비용에 영향을 미침. 발행물량은 거래비용과 정보비용에 영향을 주고 이는 결과적으로 발행비용에 파급됨. 지방채발행의 제한은 재정건전성에 유리하나 자치단체의 지방채시장에의 접근을 제약하고 시장규모를 위축시킴으로써 재원조달비용을 상승시키게 됨

○ 기존 연구들이 차입비용에 주목하는 이유는 이것이 지방재정의 건전성을 반영한다고 보았기 때문임

– 지방채 발행권의 지방이양은 도덕적 해이, 감시기능의 취약, 연성예산제약의 조장 등으로 재정위기의 원인으로 작용할 수 있음

○ 이에 따라 Bird, Ebel, and Wallich(1995), Prud'homme(1995), Tanzi(1996)는 중앙정부가 지방채를 일정 수준으로 규제해야 한다는 주장을 제기하였음. 반면에 Inman and Rubinfeld(1996)는 실제로는 중앙정부가 정치적 압력으로부터 영향을 받으므로 지방채규율을 고수하기가 어렵다는 상반된 논리를 전개함

제2절 주요국의 지방채정책

1. 지방채무 관리정책의 유형

○ Ter-Minassian(1997)은 선진 20개국, 개도국 13개국, 체제전환국 20개국을

대상으로 지방채무 관리정책을 ① 중앙정부통제형, ② 시장규율형, ③ 중앙-지방간 협력형, ④ 규율형으로 분류한 바 있음

○ 중앙정부 통제형(administrative control)

– 중앙정부가 지방채무에 대하여 직접적인 통제권한을 보유하고 자치단체 차입상한을 결정하거나 지방채발행을 허가하는 형식

– 일본, 영국, 아일랜드, 그리스 등 주로 단일형 국가에서 운용

– Ter-Minassian은 중앙통제형의 의의 및 정책과제로서 다음을 지적

① 외채발행은 거시경제정책과 밀접한 관계에 있어 중앙정부 책임하에 관리
② 일부 자치단체는 신용도가 악화되어 다른 자치단체에 부정적인 영향
③ 재정위기 가능성을 중앙정부 보증하에 해소가능
④ 외국인 투자가는 지방채 매입시 중앙정부 보증을 강하게 요구
⑤ 따라서, 중앙정부 보증에 의존하여 안이한 자금조달계획을 예방하고, 시장메커니즘에 의한 규율 및 규범적 규율이 확립되며, 자치단체의 재정운용능력이 제고된다면 중앙정부의 역할축소를 권고

○ 시장규율형(market discipline)

– 자치단체가 지방채발행의 자율권을 행사하며 캐나다, 프랑스 등이 해당

– 시장에서 자치단체의 신용도를 평가하여 차입조건을 결정

– 시장규율이 충분히 기능하기 위해서는 다음의 전제조건이 요망됨

① 부채규모 및 상환능력에 관한 충분한 정보공개
② 시장 개방수준이 매우 우수하며 금융기관 자금운용에 대한 규제가 없음
③ 자치단체 채무불이행시 중앙정부 구제금융이 없다는 정책신호와 신뢰성
④ 신규차입이 불가능하기 이전에 시장의 신호(신용등급 악화등)가 전달되고 자치단체는 신속한 정책대응이 가능해야 함

– 시장규율이 작동하는 미국이나 캐나다는 상기 4대 조건이 정비되어 있음. 미국은 MSRB (Municipal Securities Rulemaking Board : 지방채규제제정

위원회), GFOA(정부재무담당자협회: Government Financial Officials Association)가 정보공개 가이드라인을 설정하는 등 투명성이 높은 정보공개가 이루어지고 있음

- 금융기관 자금운용 역시 규제없이 지방채 인수·유통에 참여하고 있으며 연방정부는 지방채무 불이행(default)에 직면해도 구제조치를 취하지 않는다는 방침을 명확하게 정하고 있음

○ 중앙-지방간 협력형(cooperative control)

- 중앙정부와 자치단체가 교섭·협의하여 채무상한액을 결정하며(국가채무, GDP성장율 등 거시경제 목표에 연동) 오스트레일리아, 덴마크에서 운용

※ 오스트레일리아 사례 : 연방정부, 주정부, 자치단체가 참여하는 국가부채위원회(National Loan Council)를 설치하여 거시정책 기조하에서 각급 정부의 부채규모를 결정

- 협력형은 중앙정부와 자치단체가 상호간에 정보를 공유하며 대화를 촉진하는 측면에서 유용성을 지님

- 그러나 중앙·지방간 정치적 영향력이 균형을 유지하지 못할 경우에는 실효성이 제한될 수 있음. 지방의 영향력이 취약하면 중앙통제형에 가까워지며 중앙의 영향력이 낮으면 재정위기 예방기능이 취약해질 수 있음

○ 규범형(rule-based approach)

- 헌법 혹은 법률로 일정한 기준(지방채무 한도액, 외채차입 금지, 경상경비 용도 지방채발행 금지, 세입대비 이자상환비율 등)을 제정하여 운용

- 발행기준 이내에서는 기채자율권을 부여

- 미국, 독일, 스위스 등 주로 연방형 국가의 관리방식으로 투명성이 높고 공정성이 확보되며 국가와 지방의 갈등을 회피하는데 유리

- 명확하고 통일적인 회계기준의 정비, 부외거래의 엄정한 제한, 정확하고 신뢰성 높은 세출정보의 생산·공개 등의 제도정비가 중요

<표 2-1> 지방채무 관리정책의 유형 및 특징

유 형	개 요	특 징
중앙정부 통제형	• 중앙정부가 지방채무에 대하여 직접적인 통제권한을 보유 • 자치단체 차입상한을 매년 결정하여 승인	• 거시경제적 관점에서 외채발행등을 중앙정부가 통제하는데 의의 • 단, 지방분권이 진전되어 지방의 의사결정을 저해함으로 바람직한 관리방식으로 볼 수 없음
시장 규율형	• 자치단체 신용평가체계 정착 • 중앙정부가 차입상한등의 제한이나 감독을 행사하지 않음	• 시장원리에 근거하여 자치단체가 재정을 운영하며 재정규율이 작동하는 바람직한 관리방식 • 단, 시장규율이 충분하게 작동하는 전제조건의 정비가 관건
중앙-지방 협력형	• 중앙정부와 자치단체가 교섭하여 차입총액 및 기채내역 등을 결정	• 중앙통제형과 시장규율형의 단점을 보완하는 관리방식이며 중앙-지방의 쌍방향 협의가 이루어진다는 의미에서 바람직한 형태임 • 단, 자치단체 입장이 약한 경우에는 실질적으로 중앙정부통제형에 가깝게 운용될 소지가 있음
규범형	• 사전에 정해진 규범(지방채무 총액한도등)에 근거하여 지방채무를 관리하는 방식 • 외채 및 경상경비 채무발행 제한과 같은 규제기준 적용	• 사전에 정해진 규범에 의해 운용되며 투명성이 높고 시장의 신뢰도 높은 관리방식 • 규범의 대부분을 주정부가 정함. 규범 설정이 중앙정부 주도형인 경우 중앙정부통제형에 근접함

○ 그러나 실제로는 4개 관리방식을 적절하게 병행하여 운용함

– 프랑스는 시장규율형으로 분류하고 있으나 균형예산이나 경상경비 채무발행을 금지하는 황금률(golden rule) 등 나름대로 엄정하게 관리

– 스위스 역시 주정부와 꼬뮨의 차입은 자본적 투자사업에 한정하거나 주민투표를 요구하는 등의 규율을 적용

○ 중앙정부 통제형은 지방재정의 건전성 유지에는 장점이 있으나 세계적인 재정분권 추세나 자치단체의 재정책임성 등에는 불리한 관리방식임

○ 대체적으로 외채발행은 금지하거나 중앙정부 승인대상으로 중점 관리함

2. 주요국의 지방채정책

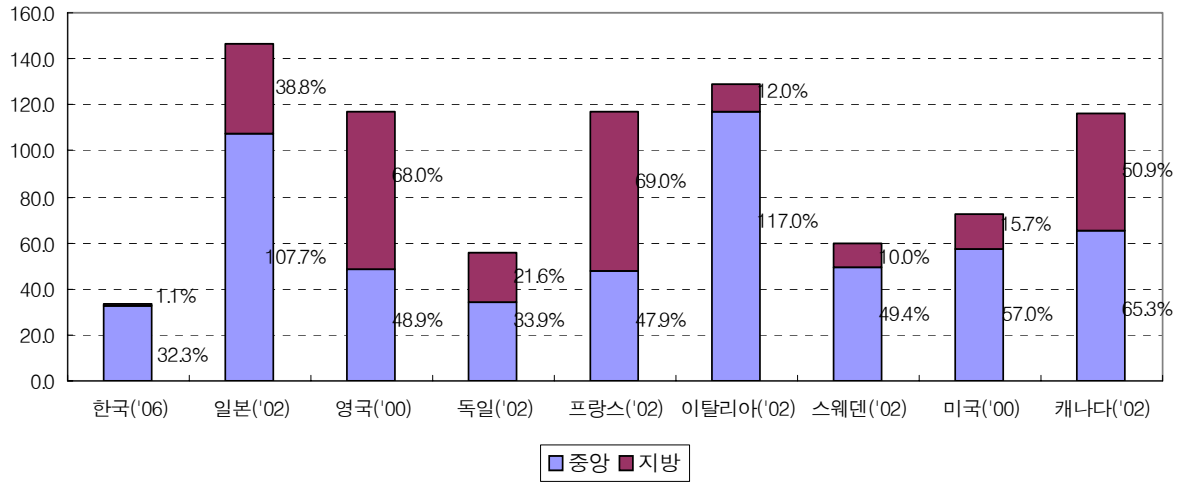
가. 개 요

○ GDP 대비 국가채무는 일본(146.5%), 이탈리아(118.2%), 캐나다(116.2%) 등이 과도한 편이며 일반적으로 50%를 상회

○ 한국, 영국, 프랑스 등 단일형 국가는 GDP 대비 국가채무의 비중은 물론이고 국가채무에서 차지하는 지방채무의 비중도 낮은 편임

– 한국은 국가채무(282.8조원)에서 지방채무(9.6조원) 비중이 3.4%, GDP 대비 1.1%에 불과

<그림 2-1> 주요국 국가채무 부담규모 및 구조



자료 : 土居丈朗·林伴子·鈴木伸幸(2005)에서 재인용

○ 이러한 결과는 지방채무 관리방식과 뚜렷한 상관성을 갖는다고 볼 수 없음

– 규범형 국가인 캐나다는 지방채무 의존도가 높지만 행정적 통제형인 일본 역시 지방채무 위상이 높은 편임

– 반대로 지방채무 역할이 높을 것으로 기대되는 시장규율형 국가들은 프랑스 6.9%, 스웨덴 10% 등과 같이 평이한 수준

○ 일본의 지방채정책은 기채승인제를 유지하여 왔으나 지방분권일괄법(地方分權一括法)에 의해 2006년도부터 '지방채협의제'로 이행하였음[2)]

– 협의제 하에서는 동의가 없다 하더라도 지방의회 보고를 거쳐 발행 가능

– 그러나 중앙정부와 협의를 거친 지방채에 한하여 보통교부세 산정시 공채비에 반영하거나 '자치체재정건전화법'에 의해 '재정재생단체'에 해당하면 기채승인제를 적용하는 등의 견제장치를 구축

– 이와 같이 일본의 지방채정책은 전형적인 중앙통제형(기채승인제)에서 유지해 온 규제를 완화하는 이행기에 해당

○ 프랑스는 1982년 기채승인제를 폐지하였으며 1986년에는 전면적인 자율화 정책을 시행하였음

– 캐나다, 스웨덴, 핀란드 등도 프랑스와 같이 시장규율형

– 캐나다의 경우 연방정부·주정부 관계에서는 시장규율형이나 주정부·자치단체 관계에서는 기채승인제도를 부분적으로 운용

○ 협력형 관리방식은 비단 지방채무 뿐만 아니라 국가재정운용 전반에 걸쳐 제도화된 협력체계가 뒷받침 됨

– 오스트레일리아는 이전부터 지방교부세 협의기구(CGC; Commonwealth Grant Comission)를 설치하였으며 국가부채위원회는 CGC와 함께 재정계획의 양대 축으로 기능

– 덴마크 역시 예산협의제도를 설치하여 자치단체 대표기관과 중앙정부가 예산편성에 관한 중요 사항을 조정(1989년 이후 제도화)

– 지방채도 차입한도액은 자치단체가 결정하나 매년 예산협의 과정에서 경제상황 등을 반영하여 조정

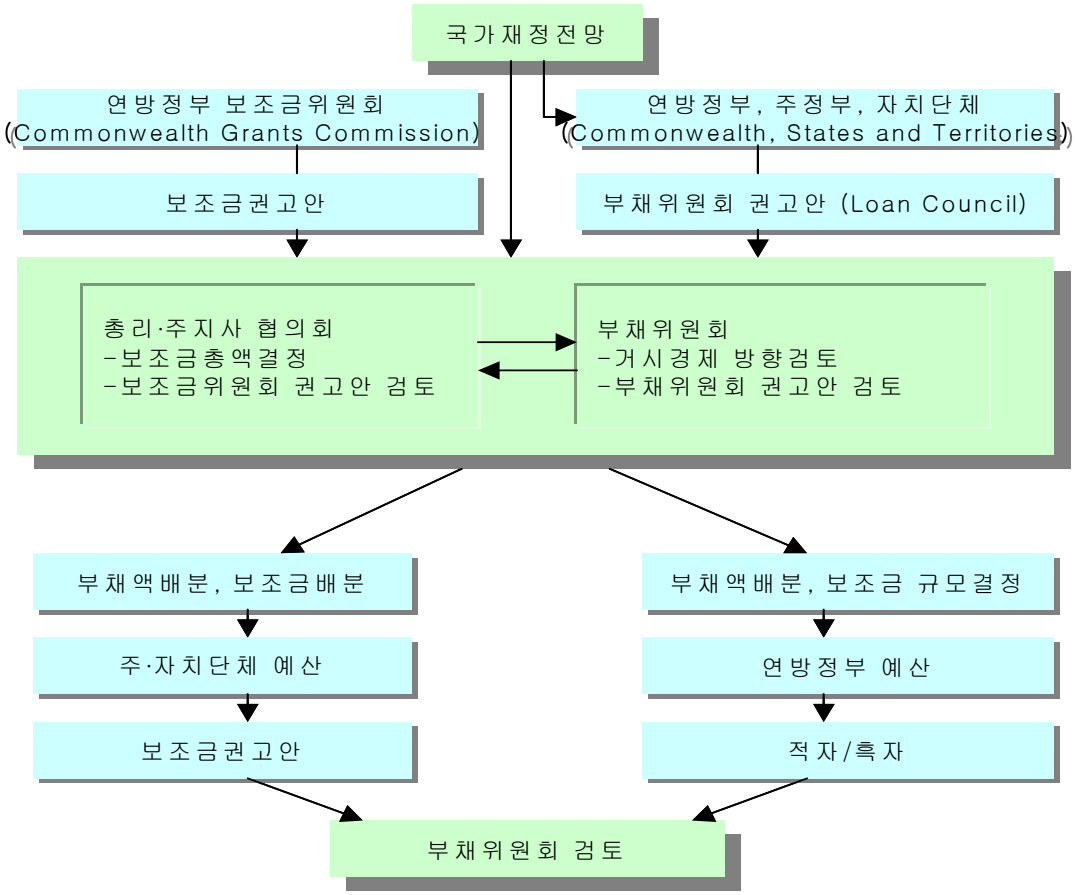
2) 주요국 지방채무 관리정책에 대한 구체적인 설명은 <부록>으로 처리하였음

<표 2-2> 주요 선진국의 지방채무 관리방식과 특징

	시장 규율형	협력형	중앙 통제형	규범형	관리적 특성
일본			△		• 총무성이 통제·감독(2006년 협의제 도입)
영국			○		• 내국채는 중앙정부가 매년 발행가능액을 허가 • 중앙은행으로부터 차입은 불허 • 외채는 재무부 동의를 요구
프랑스	○				• 역사적으로 지방채는 소규모 • 지방분권법 제정과 함께 기채자율권 보장
독일				○	• 적채조건을 예산법에 명기 • 연방정부가 주정부 채무상환 보조가능
이탈리아				○	• 법령으로 의해 기채자율권 구속 • 자주재원 25%를 초과하는 채무부담은 불허 • 경상경비 지방채무 및 외채는 발행 불허
미국				○	• 균형재정 의무화 • 사실상 시장기능에 의한 재정규율 중시
캐나다	○				• 주정부 기채자율권을 보장하며 시장규율 작동 • 자치단체 기채권은 주정부가 엄정하게 제한
스웨덴	○				• 부동산담보대출 금지 및 황금률 적용 • 실제로는 일시차입금 허용
호주		○			• 국가채무위원회(National Loan Council)에서 연방정부와 주정부 협의하에 발행한도 설정 • 한도액은 유연하게 운용하며 시장규율이 중요한 기능을 수행
오스트리아			○		• 주정부가 기채 감독·승인권 보유하며 단기차입과 공기업채를 제외한 지방채는 주정부 승인 • 외채는 재무부 허가사항
벨기에		○			• 1989년 지방분권 확대 • 고위재무협의회(High Finance Council)가 감독하며 중앙정부와 지자체 채무분담계획 수립
덴마크		○			• 중앙-지방간 협의하에 발행한도 설정 • 적채사업(수도, 전기, 도시개발 등)에 제한되며 내무부 승인하에 발행가능
핀란드	○				• 지방채발행에 제한이 없음
그리스			○		• 행정적 통제로 지방채무가 소규모
아일랜드			○		• 환경부 승인하에 발행가능 • 외채발행 사례가 없음
네덜란드				○	• 지방자치법에 재정균형이 규정됨 • 외채발행 불허
노르웨이			○		• 중앙정부 허가대상(외채는 재무부 승인)
포루투칼	○				• 제한없이 지방채발행 가능(외채는 불허) • 재정난 완화 목적의 지방채무도 일부 허용
스페인			○		• 재무부 승인하에 발행가능 • 투자사업에 한정되며 외채는 재무부 허가대상
스위스				○	• 주정부채는 법률로 제한하며 균형재정을 요구

자료 : 土居丈朗·林伴子·鈴木伸幸(2005) 및 Ter-minassian(1997)를 참고하여 재정리하였음

<그림 2-2> 오스트레일리아 부채위원회 구조와 기능



나. 발행현황과 발행범위

○ 지방채 발행규모는 상당수 국가에서 지방세입의 10%~15% 수준임

○ 발행범위는 자본계정이나 투자사업에 제한하는 황금률(golden rule)제도를 엄정하게 운용하며 시장규율형 국가라 해도 외채에 대해서는 승인제도를 유지하거나 불허하기도 함

– 단, 독일 및 스웨덴은 적자재정채무 발행을 허용

○ 주정부에 대한 기채자율권을 보장한다 해도 기초자치단체에 대한 주정부의 규제는 허용하는 추세임(독일, 캐나다 등)

<표 2-3> 주요 선진국의 지방채 발행현황 및 발행범위

	발행현황	발행범위
일 본	• 지방채 발행규모는 지방세입의 13% • 도도부현 15%, 시정촌 12%('02년)	• 원칙적으로 투자사업에 제한 • 일부 경상비 목적 채무발행 가능
영 국	• 지방세입의 3% 정도로 낮은 수준임 • 자본계정의 약 30% 점유('00년)	• 자본지출에 한정 • 단, 단기차입 제외
프랑스	• 지방세입의 약 10% • 자본지출의 약 30%('02년)	• 자본계정에 한정 • 이자비 계상 의무화
스웨덴	• 지방세입의 10% 정도('02년)	• 원칙적으로 자본지출에 한정 • 단, 경제상황에 따라 적자지방채 가능
독 일	• 지방세입의 15% 정도 • 주 18%, 시정촌 6%('00년)	• 주정부 : 자본계정에 한정하며 적자지방채 발행가능 • 자치단체 : 투자지출에 한정하며 다른 재원조달수단이 없을때 발행가능
미 국	• 지방세입의 13%('00년)	• 연방정부 차원의 규제 폐지 • 일부 주정부는 사회자본정비에 한정하여 일반재원채 발행 허용
캐나다	• 지방세입의 13%('02년) • 대부분 주정부 채무발행	• 주정부 : 연방정부 차원의 규제는 없으며 주법으로 규정 • 자치단체 : 주법으로 발행범위 규정

다. 지방채무 관리제도

○ 기채허가제를 운용하거나 균형수지의 원칙, 황금률 등을 활용하여 지방채무 관리정책을 수행함

○ 건전성 악화에 따른 재정위기 예방·사후관리는 일본, 영국, 미국 등이 명시적으로 운용하고 있음

– 일본은 자치체재정건전화법을 제정하여 재정재생단체 집중관리

– 영국은 한도액 설정시 재정위기등 운용상황을 연계

– 미국은 연방파산법 혹은 주법으로 재정위기단체에 대한 법적 규정 완비

<표 2-4> 주요국 지방채무 관리제도

	중앙정부 개입	발행기준	재정위기에 대한 국가지원	자치체 파산법
일본	▪ 기채허가제 (단, 협의제 이행)	▪ 기채제한비율 ▪ 일정 기준 초과시 발행제한	▪ 지방재정재건제도에 근거하여 지원	없음
영국	▪ 기채허가제 ('04년 기준완화)	▪ 채무잔고상한제, ▪ 채무상환준비금 적립의무, 황금률 등	▪ 발행기준과 연동하여 재정위기 예방조치 시행	없음
프랑스	▪ 기채허가제 폐지 ('82년 자율화) ▪ 사후감독제 전환	▪ 균형예산원칙, 공채비 예산계상, 황금률 등	▪ 재정압박 자치단체 대상 특별조성금제도 (260만유로에 불과, 매우 제한적)	없음
스웨덴	▪ 전혀 없음	▪ 균형예산원칙, 황금률등 적용하나 비교적 낮은 규제	▪ 재정압박 자치단체 대상 지원사례	없음
독일	▪ 연방정부 개입 없음 ▪ 기초단체에 대해서는 발행총액을 주정부가 포괄적으로 허용	▪ 주정부 채무의 별도 기준은 없음 ▪ 기채허가 기초단체는 세출삭감 조건 부과	▪ 재정압박 주정부 대상 재정재건특별보충교부금 지원가능 ▪ 재정압박 자치단체 주정부 지원가능	없음
미국	▪ 연방정부 개입 없음 ▪ 기초단체에 대해서는 일부 주정부 개입	▪ 일반재원채는 주법으로 총액한도제, 지방의회 의결, 주민투표 의무화 ▪ 수익채는 일반재원채와 같은 규제는 없음	▪ 주정부 대상 재정지원은 없음 ▪ 재정압박 자치단체는 주정부 독자적으로 지원제도 운용	파산법 적용
캐나다	▪ 연방정부 개입 없음 ▪ 기초단체에 대해서는 주정부 허가제	▪ 재정균형원칙 ▪ 기초단체는 총액한도제 도입한 주가 많음	▪ 주정부 대상 지원조치는 없음 ▪ 자치단체에 대해서는 주정부 독자적으로 지원제도 운용	없음

○ EU 평의회(Council of Europe, 2002)가 실시한 지방재정 위기관리에 대한 구제금융(bailout)은 일부 국가에서 재한적으로 운용함

– 조사대상 27개 국가 중 14개 국가에서 재정위기 자치단체에 대한 보조금 제도를 운용한다고 응답

– 보조금이 사전에 제도적으로 결정되어 간여가 어려운 국가는 11개국

<표 2-5> 지방재정위기에 대한 보조금제도 운용 현황(유럽권)

	긍정	다소 긍정	부정	소계
보조금제도 적용시 조건이 명료	10개국	2개국	2개국	14개국
보조금 규모가 제도적으로 결정	4개국	3개국	4개국	11개국
재정위기 자치단체 보조금 의회승인	1개국	2개국	9개국	12개국

○ 자치단체 파산에 관한 규범은 5개국이 자치단체 파산을 법적으로 용인하고 있으며 5개국 중 구체적인 파산절차를 규정한 국가는 2개국임

– 다른 보조금제도나 일반재원으로 지원이 가능한 국가는 17개국

– 어떤 경제적 지원도 불가하다는 응답이 9개국

제3절 정책적 시사점

○ 주요국의 사례로부터 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있음

○ 첫째, 지방채시장에 대한 중앙정부의 개입은 직접규제와 간접규제, 사전규제와 사후규제의 차이만 있을 뿐 어떤 형태로든 가해진다는 것임

– 총액한도제를 채택한 미국은 신용평가시장에 의존하면서도 파산제도나 균형예산에 의한 재정규율장치로 보완

– 프랑스는 자율화된 지방채시장을 운용하면서도 재정분석과 부분적인 신용평가, 예산정책으로부터 간접적·사후적 감독정책을 견지

– 일본 역시 2006년부터 협의제로 전환하였으나 지방교부세 및 자치체재정건전화법 등 직접적·사후적 관리체계를 도입

○ 둘째, 정부간 재정관계등 지방자치제도의 특성을 이해할 필요가 있음

– 미국 및 캐나다 등 연방국가는 주정부의 기채자율권을 보장하지만 주정부는 재정위기관리제도와 같은 통제방식으로 자치단체 재정건전성을 관리

– 반면에 중앙정부 중심의 재정관계를 형성하는 일본, 영국 등은 사전적·직접개입 채무관리체계를 선호

○ 셋째, 금융시장의 역사적 성장과정과 지방채 관리양식 사이에는 밀접한 관련을 맺는다는 것임

– 직접금융시장의 발전으로 미국의 지방채시장은 신용평가 중심의 시장규율이 작동

– 반면에 간접금융시장이 발전한 유럽권은 증서차입 형태의 지방채가 주종

<표 2-6> 주요국의 재정구조 및 지방채시장 특성과 규제양식

	단일형 국가·수직적 재정구조				연방형국가·수평적 재정구조	
	한국	일본	영국	프랑스	미국	독일
규제유형 - 행정적 규제 - 비행정적 규제	●	●	●	●	●	●
지방채시장 - 정부자금 중심 - 민간자금 중심	●	●	●	●	●	●
시장규율 - 비신용평가 - 신용평가	●	●	●	●	●	●
재정규율 - 강 함 - 약 함	●	●	●	●	●	●

○ 넷째, 지방채시장의 구조적 특징이 독특한 규제양식을 도입하게 된 배경임

– 영국, 일본 등 중앙통제형은 지방채시장 자체가 간접시장이면서 중앙재정에 의한 차입시장을 형성하였기 때문

- 프랑스가 1980년대까지 엄격한 지방채정책을 유지했던 배경도 공공자금의 의존도가 높은데 있음

- 우리의 지방채정책이 시장친화적인 관리양식으로 개편하기 위해서는 인수시장에서 중앙정부 의존도를 낮춤으로써 보조금적 기능을 제거하며 은행권을 중심으로 한 순수차입시장을 활성화시켜야 함을 시사

○ 다섯째, 시장메커니즘에 의한 재정규율이 완전하게 작동하지 않을 수 있음

- 캐나다는 시장메커니즘에 의한 규율을 적용하나 재정건전성은 악화되어 '90년대 후반부터 재정균형원칙을 자주적으로 설정・운용

- 미국, 프랑스, 스웨덴 역시 재정균형원칙등 예산편성상의 규범(프랑스, 스웨덴), 자치단체 파산원칙(미국) 등을 확립하여 시장메커니즘을 보완

- 이는 시장메커니즘이 신속하게 조정된다고 볼 수 없으며 엄정한 경성예산제약(hard-budget constraint)과 병행해야 함을 의미

○ 여섯째, 소규모 자치단체를 위한 지방채 지원기관을 운용함

- 주정부 지방은행에 의한 공동발행(미국), 자치단체가 공동으로 출자한 지방금융공사에 의한 공동차입(스웨덴) 등 지방채 인수 및 신용력 보강을 위한 정책지원체계 운용

- 캐나다는 주정부가 설립한 자치단체금융공고가 지방채 인수지원

- 일본은 지방채협회를 설립, 공모채 공동발행에 의한 조달비용 절감, 유통시장 활성화, 지방채의 상품성 제고 등 정책지원

제3장 지방채무 총액한도제 운용실태와 개선방안

제1절 지방채무 총액한도제 운용실태

제2절 설문조사 분석결과

제1절 지방채무 총액한도제 운용실태

1. 지방채발행 적채기준

○ 지방채발행이 가능한 소위 '적채조건'은 크게 적채단체와 적채사업으로 구분되는 바, 적채사업은 지방재정법(제11조)에 근거하여 다음이 해당됨

① 공용·공공용시설의 설치 ② 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업 ③ 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전 ④ 재해예방 및 복구사업 ⑤ 기발행한 지방채의 차환 ⑥ 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업

○ 적채단체는 지방채를 발행할 수 있는 자치단체로서 종전에는 지방채무상환비비율(과거기준) 20%를 기준으로 판단하였으나 2006년 '지방채무 총액한도제' 도입으로 적채기준을 충족하면 기채자율권이 보장됨

– 총액한도제는 자치단체가 중앙정부의 승인없이 지방의회의 의결을 거쳐 발행가능한 지방채무 한도액을 의미(지방재정법 제11조, 동시행령 제10조)

– 한도액 대상에는 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위책임액을 포함하되, 지역개발을 목적으로 기금을 조성하는 지방채무는 제외

○ 그러나 총액한도제의 도입에도 불구하고 지방채발행의 사전승인제도는 여전히 작동하고 있음

– 외채는 지방의회 의결 이전에 행안부장관의 승인 의무화(지방재정법 제11조)

– 정부자금에 의한 지방채사업은 소관 중앙부처 승인 요구

– 채무한도액을 초과하여 발행하는 지방채

○ 채무한도액을 초과하여 발행하는 지방채는 적채사업 및 재정지표에 의한 적채단체의 타당성을 감안하여 승인함

<표 3-1> 지방채무 한도액 초과 발행분 승인기준

단체 유형별 승인기준	재정지표 승인기준
< 1유형 자치단체 > - 재정투융자 승인사업 - 소관 중앙부처 적정의견 사업 < 2·3·4유형 자치단체 > - 발행년도 상환금액 이내에서 승인 - 채무관리계획 수립 및 감채기금 적립	- 지방채원리금 상환의 연체가 없는 단체 - 실질수지비율이 -10%이상인 경우

○ 제주특별자치도는 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'에 의거하여 도 의결을 거쳐 외채 및 한도액 초과 지방채의 발행이 가능

○ 자치단체별 총액한도액은 채무상환비율과 예산대비 채무비율을 기준으로 산정함

– 채무상환비율은 종전의 기채승인제도에서 운용한 지표이며 최근 4년간 일반재원수입 대비 순지방비로 상환한 채무액의 비율

– 순지방비 상환액에는 원리금상환액, 채무부담행위 상환액, 보증채무이행책임액을 포함하며 국비 혹은 시도비로 상환재원이 확보된 경우와 조기상환액과 차환상환액은 제외

– 일반재원에는 지방세, 보통교부세, 경상적 세외수입, 조정교부금, 재정보전금에 제도변화를 반영한 부동산교부세를 포함

$$\text{채무상환비비율} = \frac{\text{최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액}}{\text{최근 4년간 (평균)일반재원수입액}}$$

- 채 무 액 = 지방채상환원리금 + 채무부담상환액 + 보증채무이행책임액
- 일반재원 = 지방세+보통교부세+경상적세외수입+조정교부금+재정보전금+부동산교부세

※ 공기업특별회계는 일반회계에서 지원되는 채무상환 전출금을 포함
※ 채무상환액중 조기상환액 및 차환액은 제외

○ 예산대비 채무비율은 전전연도 예산총규모대비 채무총규모의 비율을 말하며 채무총규모에는 지방채잔액, 채무부담행위잔액, 보증채무이행책임잔액이 포함됨

$$\text{예산대비 채무비율} = \frac{\text{채무총규모}}{\text{예산총규모}} \times 100$$

- 채무총규모 = 지방채잔액 + 채무부담행위 잔액 + 보증채무 이행책임잔액
- 예산총규모 = 일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계

○ 상기 지표값에 따라 총액한도액은 4개 유형으로 구분하여 차등·결정함

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비 비율*	10%이하	10%이하	10초과 ~ 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율**	30%이하	30%초과 ~ 40%이하	40%초과 ~ 80%이하	80%초과
일반재원 대비 한도액	10% 이하	5% 이하	3% 이하	-

주 : 1) *는 '('03~06 순지방비로 상환한 채무액/'03~06 일반재원수입액) × 100
2) **는 ('06년 채무총규모(지방채,채무부담,보증채무) / '06년 예산총규모) × 100

○ 대부분 1유형에 속하며 광역시의 상당수가 2유형~3유형으로 분류되며 5개 기초자치단체는 2유형~4유형에 포함됨

<표 3-2> 유형별 한도액 설정기준 및 판단결과

구 분	계	1유형	2유형	3유형	4유형
계	246	236	5	4	1
광 역	16	11	2 (광주, 울산)	3 (부산, 대구, 대전)	
기 초	230	225	3 (동해, 속초, 김해)	1 (성남)	1 (시흥)

○ 채무상환비율과 예산대비 채무비율의 유형이 다른 경우에는 상대적으로 부진한 지표 기준으로 유형을 선정

– 부산, 대전, 성남은 채무상환비율 기준이며 광주, 울산, 시흥, 동해, 속초는 예산대비 채무비율 기준으로 유형을 최종 선정

– 시흥시는 '군자매립지' 매입을 위한 채무부담행위(4,900억원) 발생으로 예산대비 채무비율이 일시적으로 급증

<표 3-3> 특이 자치단체 유형화 판단 기준 및 근거

자치단체	채무상환비율	예산대비 채무비율	최종 유형	일반재원 (06년 결산)	'08년 한도액	
					한도액 (억원)	일반재원 대비 한도액 비율
부산광역시	**12.24 (3유형)**	39.68 (2유형)	3유형	35,688	1,071	3%
대구광역시	**15.81 (3유형)**	**46.04 (3유형)**	3유형	19,990	600	3%
광주광역시	9.61 (1유형)	**37.62 (2유형)**	2유형	12,917	646	5%
대전광역시	**10.36 (3유형)**	24.94 (1유형)	3유형	13,161	395	3%
울산광역시	5.74 (1유형)	**32.86 (2유형)**	2유형	10,547	527	5%
성 남 시	**15.17 (3유형)**	17.26 (1유형)	3유형	8,185	246	3%
시 흥 시	3.06 (1유형)	**107.74 (4유형)**	4유형	10,256	-	-
동 해 시	6.72 (1유형)	**38.04 (2유형)**	2유형	1,277	64	5%
속 초 시	0.43 (1유형)	**37.56 (2유형)**	2유형	1,159	58	5%
김 해 시	6.29 (1유형)	**33.38 (2유형)**	2유형	3,685	184	5%

○ 상·하수도사업은 별도 기준(기채충당율)에 의한 기채승인제를 운용함

– 기채충당율을 토대로 기채조달액을 산출하여 채무발행 여력을 판단

기채조달액 = 해당사업비총액×기채충당율/100 - 요금현실화 목표미달액

– 기채충당율은 5개 지표(부채비율기채충당율, 요금현실화율, 인건비비율, 시설이용율, 고정장기적합율)을 근거로 점수화 하여 산술평균

기채충당율 = 5개 분석지표의 해당점수 합계 ÷ 5

2. 운용실태 분석

가. 운용실태 개요

○ 총액한도제는 원칙적으로 한도액 이내 지방채의 자율적인 발행을 보장하나 한도액을 초과하여 발행하는 지방채, 중앙정부가 인수하는 지방채에 대해서는 별도의 발행심사제도를 운용함

○ 2008년 지방채무 한도액은 전년대비 7,587억원이 증가한 7조 1,590억원임

– 한도액의 연간 증가율은 '07년 9.1%에서 '08년 11.9%로 신장

– 광역자치단체의 한도액은 '08년 기준 전년대비 15.4% 증가한 반면에 기초단체는 8.8%로 다소 둔화

– 이에 따라 전체 한도액에서 광역자치단체가 차지하는 비중은 '07년 46.2%에서 '08년 47.7%로 다소 증가

<표 3-4> 자치단체 유형별·연도별 지방채무 한도액

(단위 : 억원)

		'06년 한도액	'07년 한도액	'08년 한도액
한도액 총계		58,649 (100.0%)	64,003 (100.0%) <9.1%>	71,590 (100.0%) <11.9%>
광역단체	소 계	27,721 (47.3%)	29,576 (46.2%) <6.7%>	34,130 (47.7%) <15.4%>
	특별·광역시	14,619 (24.9%)	15,959 (24.9%) <9.2%>	17,887 (25.0%) <12.1%>
	도	13,102 (22.3%)	13,617 (21.3%) <3.9%>	16,243 (22.7%) <19.3%>
기초단체	소계	30,928 (52.7%)	34,427 (53.8%) <11.3%>	37,460 (52.3%) <8.8%>
	시	16,138 (27.5%)	18,425 (28.8%) <14.2%>	20,301 (28.4%) <10.2%>
	군	7,901 (13.5%)	9,518 (14.9%) <20.5%>	10,210 (14.3%) <7.3%>
	자치구	6,889 (11.7%)	6,484 (10.1%) <-5.9%>	6,949 (9.7%) <7.2%>

주 : ( )내는 비중, < >는 전년대비 증감율

– ‘08년 1인당 한도액은 전국 평균 ‘06년 대비 9.98% 증가한 14만 7,542원이나 군은 21만 5,043원으로 높게 설정되어 다소 불균등

<표 3-5> 자치단체 유형별·연도별 1인당 지방채무 한도액

(단위 : 원)

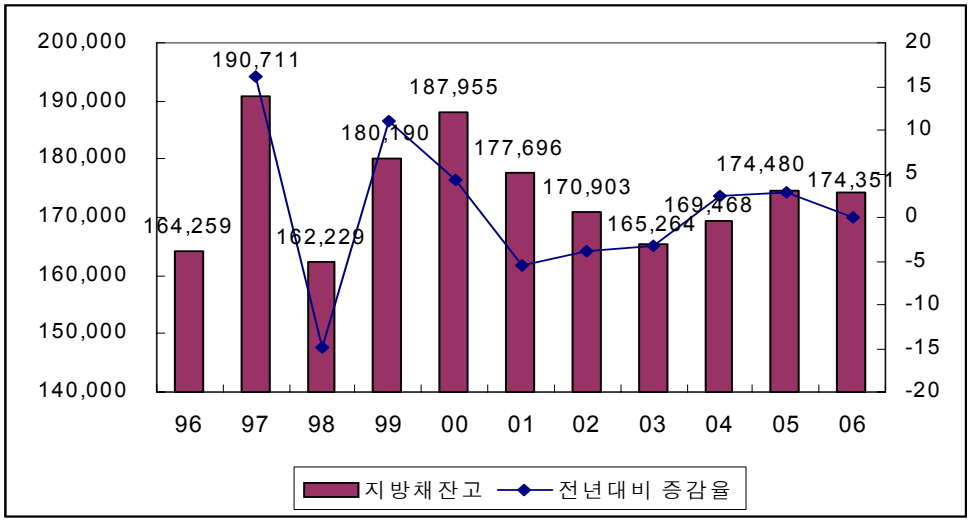
		06년 한도액	07년 한도액	08년 한도액
합계		120,510	132,546	147,542
광역단체	소계	56,960	61,250	70,340
	특별·광역시	63,849	69,764	78,066
	도	50,840	53,586	63,426
기초단체	소계	63,550	71,296	77,203
	시	75,854	87,189	95,046
	군	158,433	199,404	215,043
	자치구	30,747	28,970	31,002

나. 총액한도제의 한계

○ 총액한도제 도입에도 불구하고 전반적으로 지방채 발행시장의 부진이 지속되고 있음

– 지방채무 총규모는(잔액기준) 2000년대 들어와 17조원 내외에서 정체

<그림 3-1> 연도별 지방채무 규모 추이



○ 채무한도액 대비 지방채무 발행비율은 다소 부진할 뿐만 아니라 자치단체별로 격차가 크게 나타남

– '06년 기준 한도액 대비 발행율은 전국 평균 65.1%이며 전반적으로 광역단체의 발행율이 기초단체에 비하여 높은 편

– 그러나 기초단체 중에서도 시는 92%로 매우 높은 수준이나 군 및 자치구는 20% 이하로서 매우 부진

<표 3-6> 지방채무 한도액 대비 지방채 발행비율

(단위 : 원)

	채무한도액 ('06년)	채무발생액 ('06년)	한도대비 발행율
합 계	58,238	37,895	65.1%
특별광역시	14,619	12,799	87.6%
도	12,691	8,325	65.6%
시	16,138	14,839	92.0%
군	7,901	1,519	19.2%
자치구	6,889	413	6.0%

– 그러나 시급 자치단체 역시 시흥시의 일시적인 지방채발행(5,040억원)을 제외하면 발행비율은 92%에서 61.6%로 급락

– 시흥시(5,040억원), 고양시(1,500억원), 마산시(830억원)을 제외하면 발행실적이 없는 시가 27단체에 이를 정도로 부진하며 도 본청도 강원, 전북, 제주를 제외하면 발행실적 전무

○ 총액한도제 정책목적을 저해하는 운용상, 구조적·제도적 장애요인이 지속되고 있음

– 광역시등 광역적·대도시적 행정수요에 대응한 적정 한도액 설정이 미흡

– 예컨대 광역시는 모두 총액한도 초과분 지방채 8,551억원을 발행하였으며

특히 건전성이 상대적으로 취약하여 2유형~3유형으로 분류된 부산, 대구, 광주의 초과비율이 높은 편('06년 기준)

<표 3-7> 광역시 한도액 초과발행 비율

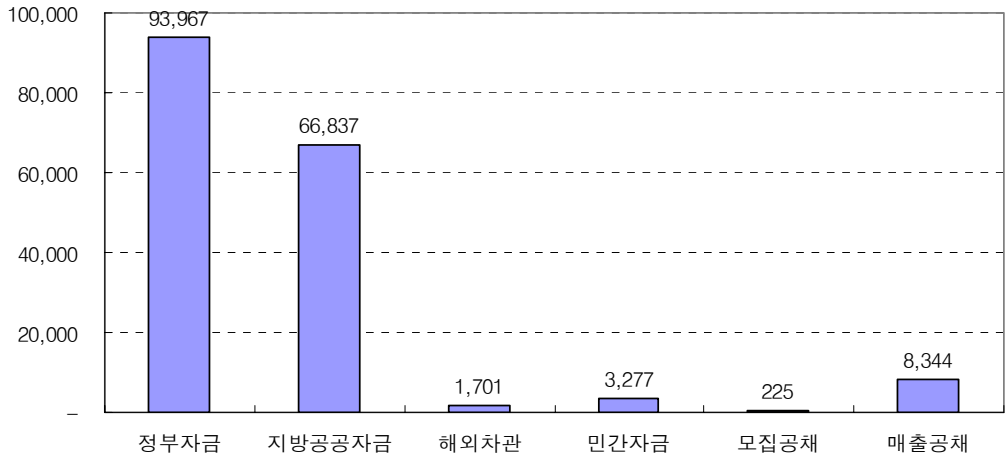
(단위 : 억원)

	합 계	부산	대구	인천	광주	대전	울산
채무한도액	4.248	836	481	1,884	330	308	409
채무발행액	12.799	3,957	2,871	2,708	,1654	678	931
발행비율	360.5%	473.3%	596.9%	143.7%	501.2%	220.1%	227.6%
초과발행분	8,551	3,121	2,390	824	1,324	370	522

– 또한, 지방채 인수자금 중 민간자금의 비중이 저하되는 추세이며 정부자금 53.9%, 지방공공자금 38.3% 등 공공자금 비중이 과도하게 압도적

<그림 3-2> 지방채 자금원별 규모

(단위: 억원)



– 한도액의 적정성 결여에 따른 초과발행수요의 지속화, 공공자금의 의존도 심화 등은 발행승인(심사)을 요구하는 대상이 되기 때문에 총액한도제 도입취지 저해요인으로 작용

– IADB(1997)에 의하면 한국의 지방채발행 자율권은 OECD 국가 중 최하위권에 불과(순수한 지방채무 차입의 발행자율권은 2점 만점에 0.5점)

<표 3-8> 주요국 기채자율권 평가

	발행금지 (a1)	기채사업 승인제 (a2)	발행기준 승인제 (a3)	총액한도 (a4)	기채자율권 총점
IADB 평가기준	2	1	경상예산 제외시 0.5	0.5	(2-a1-a2-a3-a4)
오스트레일리아	-	-	-	-	2
오스트리아	-	-	-	-	2
체 코	-	-	-	0.5	1.5
덴마크	2	-	-	-	0
핀란드	-	-	-	-	2
프랑스	-	-	0.5	-	1.5
독일(주정부)	-	-	-	-	2
독일(지자체)	-	-	0.5	-	1.5
아일랜드	-	-	0.5	-	1.5
일 본	-	1	0.5	-	0.5
한 국	-	1	0.5	-	0.5
네덜란드	-	-	0.5	-	1.5
노르웨이	-	-	0.5	-	1.5
폴란드	-	-	0.5	-	1.5
포루투칼	-	-	0.5	-	1.5
스페인(주정부)	-	1	-	0.5	0.5
스페인(지자체)	-	1	-	0.5	0.5
스웨덴	-	-	-	-	2
스위스(주정부)	-	-	-	-	2
스위스(지자체)	-	-	-	-	1
터 키	-	0.5	0.5	-	0.5

주 : 기채자율권 총점은 수치가 클수록 우수하며 한국은 총액한도제 도입을 반영하여 연구자 추정치임

○ 광역시를 중심으로 한 대도시의 과점적 구조 및 편중현상이 고착화되는 반면에 기초자치단체의 지방채 발행시장은 매우 부진한 실정임

<표 3-9> 지방자치단체 유형별 지방채발행 비중

(단위: %)

	특별·광역시	도	시	군	자치구
'02	66.9	26.6	4.4	1.8	0.4
'03	47.9	40.9	8.1	2.7	0.4
'04	40.2	35.5	21.9	2.1	0.2
'05	50.1	37.3	11.0	1.3	0.3
'06	45.5	39.9	12.7	1.0	0.9

주: 발행액 결산(순계)기준

○ 지방공사·공단 등 외곽기관의 자산·부채와 연결한 재무정보 생산이 제한적임에 따라 체계적인 채무관리에 한계를 보임

– 예산회계에서 발생한 지방채의 정체상태와는 대조적으로 지방공사·공단 지방채무는 '06년 18조 4,702억원에서 '07년 21조 4,544억원으로 팽창 추세

– 이 가운데 광역자치단체의 지방공사·공단이 21조 3,387억원으로 대부분을 점유하며 특히, 도시개발공사와 지하철공사의 부채가 압도적

<표 3-10> 지방공사·공단 지방채무 현황

(단위 : 억원)

		합 계	지하철 공사	의료공단	시설관리 공 단	환경시설 공 단	도시개발 공사	기타
07년	소 계	214,544	53,289	571	136	729	158,507	1,312
	광역	213,387	53,289	571	136	729	158,507	155
	기초	1,157	-	-	-	-	-	1,157
06년	소 계	184,702	60,875	558	-	909	122,360	-
	광역	184,105	60,875	558	-	909	121,763	-
	기초	597	-	-	-	-	597	-

○ 외곽기관의 부채는 일종의 '우발부채(contingent liability)'로서 재정위기의 단초로 작용할 수 있음

– 광역시의 경우 순채무액 기준 예산대비 비율은 32.8%이나 지방공사·공단채를 포함한 총부채 개념에서 접근하면 50.25%로 증가

– 특히, 대구광역시는 1조 6,860억원에서 2조 9,251억원으로 급증하는 등 특정 자치단체는 재정압박(위기) 요인으로 작용

– 유바라시 재정위기는 기본적으로 3섹터 경영부실 은폐 목적의 회계분식에서 출발함에 주목

<표 3-11> 지방공사·공단채를 포함한 총부채 현황 : 광역시

구분	예산액 (억원)	합계	순계채무액 (채무비율)	채 무 부담액	내부거래	공사·공단채	출연·출연 부채
합계	211,640	106,343 (50.25)	69,451 (32.82)	5,675 (35.50)	4,357 (37.56)	26,650 (50.15)	210 (50.25)
부산	61,279	31,300 (51.08)	19,843 (32.38)	4,443 (39.63)	2,752 (44.12)	4,144 (50.89)	118 (51.08)
대구	37,349	29,251 (78.32)	16,860 (45.14)	526 (46.55)	790 (48.67)	11,075 (78.32)	-
인천	47,547	17,743 (37.32)	12,366 (26.01)	-	130 (26.28)	5,247 (37.32)	-
광주	24,392	12,680 (51.98)	8,861 (36.33)	507 (38.41)	380 (39.96)	2,932 (51.98)	-
대전	23,363	9,410 (40.28)	5,702 (24.41)	199 (25.26)	165 (25.96)	3,252 (39.88)	92 (40.28)
울산	17,710	5,959 (33.65)	5,819 (32.86)	-	140 (33.65)	-	-

다. 지방채 발행의 적정성 분석

○ 재정건전성을 유지하면서 발행가능한 채무한도액을 분석하기 위하여 IMF의 Blejer and Cheasty(1993)가 제안한 기초재정수지와 감내가능한 수준(sustainable level)[3]의 개념을 원용함

○ 당초 Blejer and Cheasty는 GDP를 기준으로 적정채무식을 제안하였으나 본 연구에서는 지방채의 성격을 반영하여 일반재원에 대한 지방채의 비율을 일정하게 유지시키는 수준을 적정채무로 정의함

○ 그러면, 일반재원에 대한 지방채 비율의 시간에 따른 예상변화율은 다음 식으로 표기할 수 있음

– 여기서 r은 지방채 실질이자율, g는 실질성장율 기대평균, s는 일반재원에 대한 기초재정수지 비율의 기대평균임

3) 이들이 말하는 감내가능이란 국내총생산에 대한 국공채의 비율을 일정하게 유지시키는 수준을 지칭하며 실제 기초재정수지와 감내가능한 수준과의 차이가 감내력 갭(sustainability gap)임. 국공채발행으로 기초재정수지가 늘어나지 않는다면 정부가 부담해야 할 채무한도는 증가하며, 이에 따라 감내력 갭이 발생하게 됨.

– r이 g보다 클 경우 이를 보전할 기초재정수지가 없다면 시스템은 불안정

$$\frac{\partial d}{\partial t} = -s(r - g)d$$

○ 상기 식을 미분방정식의 개념으로 풀면 다음의 일반해가 도출됨

$$d(t) = [\mathrm{d}(0) - \frac{s}{r-g}]^{e^{(r-g)t}} + \frac{s}{r-g}$$

○ 즉, 현 수준에서 일반재원에 대한 지방채의 비율을 안정시키기 위하여 요구되는 기초재정수지 흑자를 s^*라 하면 s^*는 $(r-g)d$이 됨

○ 이때 지방채를 b만큼 발행하게 되면, 자치단체의 자본재구성이 변화할 것이므로 이를 다시 안정화시키기 위하여 요구되는 기초재정수지의 흑자를 s'라 하면 s'는 $(r-g)(d+b)$이고 지방채 발행으로 인한 기초재정수지의 증가분은 $s'-s^*=(r-g)b$이 됨

○ 따라서, 지방채 발행규모에 대한 일반재원의 비율을 안정시키기 위하여 요구되는 매년도 지방채 발행액은 다음 유도식으로 추정할 수 있음

$$b^* = \frac{(s' - s^*)}{(r - g)}$$

○ 상기 식으로부터 추정한 b^*를 2007년도 지방재정연감 순계기준으로 추산한 바에 따르면 전체적으로 적정 지방채 발행규모에 대하여 실제 발행물량은 32%에 불과하였음

○ 특히, 계층별로 매우 큰 차이를 보였는데, 광역자치단체는 91% 수준으로 추정됨으로써 적정 발행규모에 근접한 것으로 나타났음

<표 3-12> 지방채 적정규모대비 실제발행규모 비율의 추정

전 국 평 균	광역자치단체				기초자치단체			
	평 균	서울 특별시	광역시	도	평 균	시	군	자치구
0.32	0.91	0.85	1.22	0.70	0.13	0.16	0.097	0.01

– 일부 광역시는 적정규모를 초과함에 따라 재정압박 상태에 직면한 것으로 추정

○ 반면에 기초자치단체는 적정 발행물량의 13%에 불과하여 총액한도제 도입에도 불구하고 발행시장의 부진은 지속되는 것으로 분석됨

제2절 설문조사 분석결과

1. 설문조사 개요

○ 지방채정책 전반에 대한 담당자 인식도 및 운용실태 중심으로 설문항목을 설계하였음

– 분야별 지방채수요, 한도액 기준설정의 적정성, 발전방안 등

– 재정위기 관련 제반제도의 정책효과, 재정분석·진단의 유용성 등

○ 아울러 복식부기회계의 재무정보 활용·연계 가능성을 파악하기 위하여 자산·부채 결산자료를 집계하였음

– 자산은 유동자산 중 처분가능한 과목인 현금, 단기금융상품, 각종 수입금의 대손충당금, 단기대여금을 조사

– 부채는 순수 지방채무에 가까운 단기차입금, 유동성 장기차입부채, 유동성 장기기지급금, 장기차입부채, 장기미지급금이며 채무부담행위를 추가

○ 조사대상은 246개 전 자치단체이며 지방채 및 재정분석 담당직원을 참여토록 하였음(설문조사 항목은 <부록4>에 수록)

2. 분석결과

가. 지방채무 총액한도제 조사결과

○ 총액한도액 기준설정의 합리성은 지표 및 분류기준의 적합성에서 출발하지만 지방채에 대한 지방채의 수요등 현상의 객관적 진단도 중요함

○ 예컨대 지방채발행에 대한 수요가 높고, 한도액이 현실과 동떨어질 정도로 낮다면 지표별 기준치를 완화하거나 일반재원 연동비율을 높일 수 있음

○ 이런 의도하에서 조사한 결과에 따르면 지방채발행 수요는 그다지 높다고 볼 수 없었음

– 지방채발행 수요가 적거나(45.1%) 매우 낮다(14.6%)는 응답비율이 59.7%

	빈도	퍼센트
① 지방채발행 수요가 매우 크다	14	9.7
② 지방채발행 수요가 다소 크다	44	30.6
③ 지방채발행 수요가 적은 편이다	65	45.1
④ 지방채발행 수요가 매우 적다	21	14.6

○ 지방채발행에 소극적인 배경으로는 장기저리의 인수자금 부족(35.7%), 실제 발행수요가 낮다(29.4%), 단체장의 소극적 태도(252.%)를 지적하였음

소극적인 배경	순위	1위 응답자수
① 지역주민의 부정적 시각으로 단체장이 소극적이다	3	25.2%
② 과거와 같은 장기저리의 우량자금이 부족하다	1	35.7%
③ 적채심사등 상급정부의 규제로 발행까지의 절차가 복잡하다	4	9.6%
④ 발행한도액이 적정치에 미달하여 지방채사업 추진이 어렵다	5	3.1%
⑤ 심리적 부담, 금융지식 부족 등으로 담당직원이 소극적이다	6	2.3%
⑥ 실제 지방채발행의 필요성이 높지 않다	2	29.4%

○ 분야별 미래 지방채발행 수요는 도로사업, 지방공단 및 농공단지 등 수익자부담사업, 상・하도사업, 공공청사 정비사업에 집중되어 있음

지방채발행이 필요한 분야(사업)	우선순위	1위 응답자수
① 노인복지, 장애인복지 등 사회복지시설물	8	2.1%
② 상수도 및 하수도 관련사업	4	15.4%
③ 하수·오수·쓰레기처리등 환경오염방지사업	6	6.5%
④ 지방도로 확포장, 우회도로 등 각종 도로사업	1	23.2%
⑤ 도시철도 연장·신설등 관련사업	7	3.1%
⑥ 지방공단, 농공단지, 택지개발 등 수익자부담사업	2	23.3%
⑦ 청사 이전·신축등 공공청사 정비사업	3	17.6%
⑧ 기타(관광단지 조성, 경기장 건설, 주거환경개선 등)	5	14.5%

○ 총액한도제의 정책적 효과에 대해서는 다소 긍정적임

– 기채자율권 신장에 대체로 기여하였다는 응답이 72.4%

	빈도	퍼센트
① 매우 기여하였다	6	4.1
② 대체로 기여하였다	105	72.4
③ 다소 미흡하다	32	22.1
④ 매우 미흡하다	2	1.4

– 기채자율권 신장에 기여하지 못한 이유로는 종전과 마찬가지로 기채승인제를 적용한다는 의견이 62.5%로 압도적

	빈도	퍼센트
① 총액한도제를 도입했으나 여전히 지방채발행시 승인을 받아야 한다	25	62.5
② 총액한도 기준이 부적절하여 자유로운 지방채발행을 어렵게 한다	3	7.5
③ 투융자심사등 관련 제도의 규제가 존치되고 있다	2	5.0
④ 정기저리의 정부자금 부족으로 총액한도제의 실질적 이득이 미흡하다	9	22.5

– 재정운용 건전성 역시 다소 개선하였다는 응답이 63.2%

	빈도	퍼센트
① 건전성을 크게 개선하였다	7	4.9
② 건전성을 다소 개선하였다	91	63.2
③ 별다른 영향이 없다	46	31.9
④ 건전성이 악화되었다	0	0
⑤ 건전성이 매우 악화되었다	0	0

– 지역개발 및 지역경제 촉진에 대해서도 다소 긍정적(75.9%)

	빈도	퍼센트
① 매우 긍정적이다	3	2.1
② 다소 긍정적이다	110	75.9
③ 다소 부정적이다	32	22.1
④ 매우 부정적이다	0	0.0

○ 총액한도 산정기준의 합리성·객관성과 관련하여 대체로 적절하다는 평가가 지배적이었음(89.7%)

	빈도	퍼센트
① 매우 적절하다	2	1.4
② 대체로 적절하다	130	89.7
③ 다소 미흡하다	13	9.0
④ 매우 미흡하다	0	0.0

– 반면에 한도액이 비현실적으로 과소(35.7%), 4개 유형 구분방식의 부적절(28.6%), 한도액 산정의 기준이 되는 예산대비 채무비율이 부적절(28.6%) 의견이 제기

– 그러나 총액한도액을 상향조정시 지방채발행이 활성화 여부에 대해서는

유보적(별다른 차이가 없다 61.4%)

	빈도	퍼센트
① 매우 활성화 될 것이다	5	3.4
② 다소 활성화 될 것이다	50	34.5
③ 별다른 차이가 없을 것이다	89	61.4
④ 지방채에 대한 부정적인 분위기로 오히려 저하될 것이다	1	.7

– 유형분류에 적용하는 채무상환비비율은 미래기준이 다소 적합하다고 판단

	빈도	퍼센트
① 미래기준이 매우 적합하다	22	15.2
② 미래기준이 다소 적합하다	92	63.4
③ 과거기준이 적합한 편이다	29	20.0
④ 과거기준이 매우 적합하다	2	1.4

– 현재 2유형~4유형까지 채무과다 자치단체로 분류하여 채무관리계획을 수립해야 하는데, 이에 대해서는 3유형~4유형으로 축소(42.6%)하거나 4유형에 한정해야 한다는 의견(14.2%)이 제기

○ 응답율이 다소 저조하여 통계적 신뢰성에 한계가 있으나 총액한도 설정과 관련된 각종 지표들의 기준치에 대한 조사결과는 다음과 같음

– 예산대비 채무비율은 현행 기준과 부합되는 의견을 제시

– 그러나 채무상환비율 및 일반재원 대비 채무한도액 비율은 현행에 비하여 다소 완화의 필요성을 제기

	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비비율	11.58	13.75	18.05	22.65
예산대비 채무비율	28.89	33.37	55.22	70.67
총액한도기준 (일반재원 대비)	12.71	7.72	4.41	.55

– 현행 한도액 설정에 동원되는 지표 이외에 바람직한 후보지표에 대해서는 자주재원(34.5%) 선호도가 높았으며 지방세수입(16.4%)과 일반재원(15.5%)도 비교적 높게 거론되었으나 가용재원 성격을 가미한 (수정)경상수지비율의 선호도는 매우 저조(2.6%)

	빈도	퍼센트
① 복식부기회계상의 유동부채/유동자산비율	8	6.9
② 채무총규모 / 일반재원	18	15.5
③ 채무총규모 / 지방세수입	19	16.4
④ 채무총규모 / 자주재원	40	34.5
⑤ 주민1인당 채무액	15	12.9
⑥ 채무총규모 / 투자가용재원	13	11.2
⑦ (수정)경상수지비율<(인건비+관서운영비+경상적경비+채무상환비)/일반재원>	3	2.6

○ 향후 지방채정책의 방향에 대해서는 재정분권 지향적 의견이 제기됨

– 앞으로 총액한도제는 자치단체가 자율적으로 결정하거나(37.1%), 중앙정부가 산정하되 기준설정 등 산정방식 개선(42%)이 압도적

	빈도	퍼센트
① 중앙정부는 기준만 제시하고 한도액은 자치단체 자율적으로 결정하여야 한다	53	37.1
② 지금과 같이 한도액을 중앙정부가 산정하되, 산정방식을 개선하여야 한다	60	42.0
③ 중앙정부의 개입은 불필요하며 자치단체 스스로 채무한도액, 적채사업 등을 조례로 규정하고 지방의회가 발행승인권을 행사하여야 한다	20	14.0
④ 한도액을 중앙정부가 설정하든, 자치단체 스스로 설정하든 상관없이 정부자금 지방채사업에 대한 적채심사제도가 폐지되어야 한다	10	7.0

– 한도액 대상을 매년도 발행액에서 잔액기준으로 변경하는 것에 대해서는 현행 유지 선호비율이 다소 우세

	빈도	퍼센트
① 매우 바람직하다	4	2.8
② 바람직한 편이다	53	36.6
③ 현행 유지가 바람직하다	77	53.1
④ 현행 유지가 매우 바람직하다	11	7.6

○ 지방채정책의 기본방향은 규범적 관리형 선호도가 60.4%로 가장 높았음

– 일부에서는 행정적 관리형(18.8%), 중앙・지방 협력형(13.9%)을 제기하였으며 시장규율형 선호도는 매우 저조(7%)

나. 조사결과의 요약 및 정책함의

○ 설문조사에 의하면 현행 지방채무 총액한도제의 정책효과 및 운용체계에 대한 평가는 비교적 양호한 수준임

– 건전성, 기채자율권, 지역개발효과, 한도액 산정기준 등에 다소 긍정적

○ 그러나 운용체계 개선 및 한도액 상향조정에 의한 지방채 발행시장의 활성화는 제한적일 것으로 예상됨

– 지방채발행 수요가 낮으며, 따라서 한도액 상향조정에도 불구하고 별다른 차이가 없다는 의견이 다수

○ 지방채 발행수요 우선순위에 기채승인 대상인 상・하수도가 포함됨에 따라 총액한도제에 의한 기채자율권 확대에 애로가 예상됨

– 여전히 장기저리 우량자금 선호도가 지속되고 있는 점도 장애요인

제4장 지방채무 총액한도제 재정비방안

제1절 지방채무 총액한도제 운용방향
제2절 지방채무 총액한도 기준 개선방안
제3절 재정건전성 확보를 위한 제도정비
제4절 요약 및 정책제언

제1절 지방채무 총액한도제 운용방향

○ 현행 총액한도제의 한계는 다음과 같이 압축·요약됨

– 총액한도제의 도입에도 불구하고 기초자치단체를 중심으로 한 지방채 발행시장은 여전히 부진

– 정부자금 의존도 과다, 한도액 설정기준의 현실성 미흡, 상·하수도사업 별도기준 적용 등으로 사실상의 기채승인제 지속

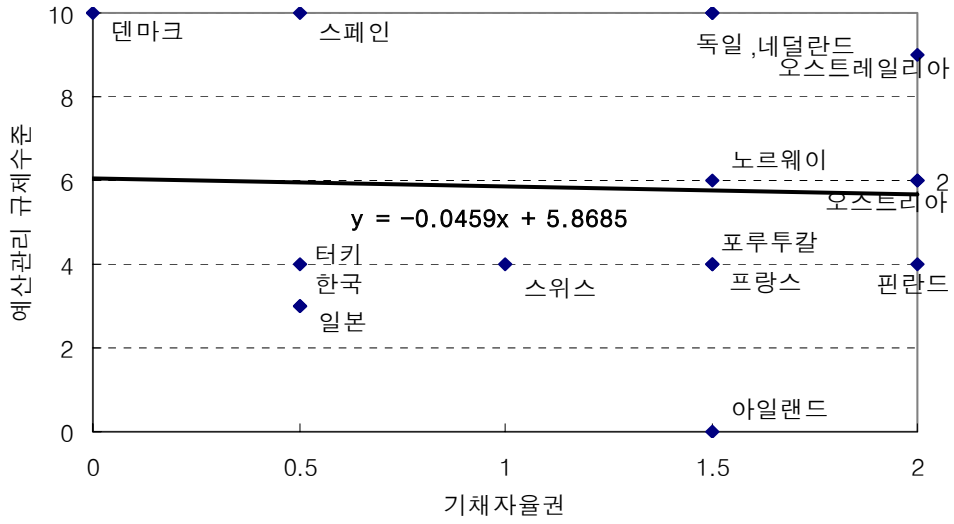
– 기채자율권 확대와 재정위기 예방의 정책적 조화·혼합 미비

○ 또한, 주요국 사례에서 살펴본 바와 같이 금융시장의 발전과정 및 구조, 정부간 재정관계, 시장규율의 수용여건의 구축 등을 고려해야 함

○ 따라서 총액한도제 운용방향은 첫째, 기채자율권을 확대하되, 재정규율과의 균형을 유지하도록 함(예산균형 관리수준은 <부록3>을 참조)

– 일본과 동일 수준인 기채자율권을 스위스 수준으로 확대함과 동시에 예산관리 규제수준도 OECD 평균 수준으로 강화(4점 → 6점)

<그림 4-1> 주요국 기채자율권과 예산관리 규율수준



주 : Sutherland, D., R. Price, and I. Joumard(2005)를 토대로 연구자가 통계적으로 재처리하였음

○ 둘째, 총액한도제 본래 취지에 충실하도록 기채자율권을 확대함

– 총액한도제란 한도액 이내에서 기채자율권을 보장한다는 취지에 부합하도록 기채승인 지방채 대상을 축소

○ 셋째, 총액한도액 설정기준의 합리화를 도모함

– 지방채시장의 활성화 및 재정건전성 균형을 충족하는 설정기준 모색

– 복식부기회계제도 도입에 따른 재정정보 연계방안 검토

○ 넷째, 시장규율에 의한 선진적 간접규제방식으로 전환함

– 정부자금 축소 및 민간자금 확대에 의한 지방채시장의 기반조성 제고

– 재정분석 역할증대, 공모채 활성화 등 시장기능 강화

제2절 지방채무 총액한도 기준 개선방안

1. 지방채발행 총액한도제의 의의

○ 지방채무 관련 비율분석의 유용성

– 지방채의 규모와 구조는 지방정부의 신용분석에 있어 매우 중요하므로 다양한 재무비율을 사용하여 지방채 부담능력 및 지방채 상환능력을 측정함

– 이러한 비율들은 한 자치단체의 지표값을 다른 단체의 지표값과 비교할 수 있기 때문에 유용함

○ 지방정부 채무한도(debt limits) 설정의 한계

– 지방정부 채무수준을 통제하기 위해 중앙정부는 여러 가지 유사한 재무비율들을 사용

– 상이한 위험 요인들이 미래에 어떻게 영향을 미칠 것인가를 예측하기란 매우 어려우며, 하나의 룰을 지방정부 모든 차입에 적용하는 것은 특정 지방채발행에 포함된 위험을 평가하는 것보다 훨씬 어려움

– 중앙정부가 지방채 발행한도를 정하는 것은 위험이 높은 지방정부의 추가적 차입상황을 막으려는 시도로서 이것은 지방의 재정신축성을 저해할 수 있는 것임

○ 일반적으로 신용위험이란 차입자가 채무를 적기에 완전히 상환할 수 없는 위험을 의미

– 이러한 신용위험은 차입자가 채무를 상환하지 못하는 경우의 채무불이행 규모와 예상되는 기간을 포함하는 개념임

○ 지방채발행 총액한도 설정은 지방채 신용위험의 측정과는 구분됨

– 총액한도는 구체적이기보다는 일반적이며, 복합적 질적지표를 제외한 단순

한 양적지표만 포함

– 또한 총액한도는 개별 발행목적과 무관하며, 발행가능 총액만 규정

– 총액한도 적용으로 지방정부는 한도 내에서 자율적으로 지방채 발행의 조건과 규모 등을 결정할 수 있음

– 한편 신용위험은 만기와 이자율 등의 결정에 영향을 주지만 총액한도는 관계없음

<표 4-1> 신용위험과 총액한도의 차이

구분	신용위험	총액한도
적용범위	개별 지방정부	모든 지방정부
구체성	구체적	일반적
지표성격	양적지표 및 질적지표	양적지표
발행목적	중요	중요하지 않음
발행조건(만기,이자율)	중요	중요하지 않음

○ 지방채발행 총액한도의 의의

– 총액한도는 개별자치단체의 상환능력을 충분히 그리고 정확하게 측정하여 한도액을 부여하고자 하는 것이 아니라 모든 자치단체에 공통적으로 적용되는 중앙정부에 의한 최소한의 통제장치를 마련하는 것임

– 따라서 총액한도 설정을 위해 개별자치단체의 다양한 재정지표를 동시에 고려할 필요는 없음

– 다만 개별 자치단체는 스스로 채무상환능력 및 채무부담능력을 추정하기 위해 가능한 모든 지표들을 고려하여야 할 것임

2. 상환능력 측정 후보지표 검토

○ 지방채 상환능력 측정을 위해 사용될 수 있는 지표는 매우 다양

– 일반적으로 채무상환액기준 및 잔고기준이 많이 사용되고 있으나, 이 밖에도 재정수지, 채무구조 등과 관련한 여러 지표가 존재

– 채무상환액 기준과 채무잔고 기준에서도 상환능력을 나타내는 분모에 따라 여러 가지로 세분화 됨(<표 4-2> 참조)

<표 4-2> 지방채 상환능력 측정 후보지표 분류

구분	산식
상환액 기준	채무상환액/세입총액
	상환액/경상세입 상환액/일반재원
	상환액/지방세
잔고기준	채무잔고/자산평가액
	잔고/총예산
	잔고/일반재원
	잔고/지방세
	1인당채무액 잔고/인구수
재정수지 및 재정상황	경상수지/일반재원
	총수지/일반재원
	총우발채무
	유동자산/세출수요
	부채/자산
채무구조	외채/총예산
	평균만기
	단기채무/일반재원

○ 지방채상환비비율 : (지방채상환비/경상수입)

– 지방채무상환비비율은 재무비율 중에서 가장 널리 사용

– 이 비율은 신용평가기관의 지방정부 신용평가, 지방정부의 자체 채무부담능력 추정, 중앙정부의 지방채 발행한도설정 등의 목적으로 사용됨

– 동 비율은 경상적 세입(regular revenue sources) 대비 원리금 상환능력을 측정

– 이 개념은 경상적 운영을 위해 사용할 수 있는 자원의 척도이며, 이것은 채무상환이 일반재원으로부터 지급되는 경우 적절한 지표임

– 지방채무상환비비율에서 분자는 신규발행분 포함 연간 원금상환액과 이자 지급액의 합

– 분모는 경상세입(recurring ordinary revenues), 즉 총수입에서 자산매각수입, 자본지출 관련 특정보조금 등 임시수입 및 자본수입을 뺀 것

– 지방채무상환비비율은 당해연도 및 미래연도에 대해 계산되어져야 하며, 미래의 추정치는 현행 채무액과 보수적으로 추정한 미래 수입액(세율 및 세원배분공식의 변동 고려안함) 을 사용하여야 함

– 개발도상국의 많은 나라들에서는 지방채의 거치기간을 두고 있는데, 이러한 거치기간이 끝나는 시기에 채무상환액이 급증하여 채무상환비비율도 크게 증가할 수 있음

– 따라서 현재와 미래의 모든 채무상환액을 포함하여 계산하여야 함

– 거치기간을 연장하는 것은 가급적 피해야 할 사항임

○ 지방채상환비비율 : (지방채상환비/총수입)

– 채무상환비비율의 분모에 경상수입 대신 총수입이 사용될 수 있음

– 이것은 세입의 정확한 구성은 아니라하더라도 전체 세입예산이 대부분 잘 알려져 있으므로 계산이 용이함

– 지방정부가 자산매각 또는 자본활동(capital activities)으로부터 많은 수입을 창출하지 않는 나라의 경우, 총수입 대비 상환비비율은 경상수입 대비 상환비비율과 거의 같은 정보를 제공하는 경향이 있음

– 미국에서는 총수입대비 상환비비율이 15%를 넘는 경우를 위험수준으로 보았음

– 채무상환비비율이 다른 지방에 비해 높은 지방정부에 대해서는 재무상태를 면밀히 조사할 필요

– 일반적으로 채무상환비비율이 높다고 지방채발행을 해서는 안된다는 것이 아니며, 채무상환비비율은 경고의 신호 역할을 하는 것임

– 따라서 지방정부는 투자의 비용 및 기대효과를 충분히 평가하여야 하며, 지방정부가 모든 종류의 차입을 고려하여 채무상환능력을 스스로 평가하는 것이 무엇보다 중요

○ 외국의 지방채상환비비율 수준

– 채무상환비비율의 최적 수치는 존재하지 않지만 총세입 대비 상환비의 비율을 사용하는 경우 10-15%가 가장 널리 사용되며, 물론 이 비율은 분모의 값(범위)이 작아짐에 따라 높아져야 함

– 예컨대 콜롬비아의 경우 채무상환비가 경상수지(잉여)의 40% 이내라면 채무상환비 한도는 경상세입의 30%임. 이에 비해 헝가리의 경우 채무상환비 한도는 자체경상수입(교부금 제외)의 70%임

– 폴란드는 총채무한도와 채무상환비 한도를 동시에 사용하면서 마스트리히트 조약의 이행과 연계하고 있으며, 폴란드의 연간 상환비 한도는 총예산의 15%이고, 당해년도 말 기준 총채무한도는 총예산의 60%임. 공공부문 채무(국가 및 지방)가 GDP의 55%에 달하면 상환비 한도는 12%로 축소되며, EU 기준인 60%에 달하면 새로운 발행이 금지됨

○ 지방채무비율 : (총채무/재산세과표)

– 지방채무비율은 지방정부가 충분히 과세권 행사를 할 수 있다는 가정 하에 지방세수에서 상환의 잠재력을 측정하는 척도임

– 한 지방의 과세가능 자산의 시장가치는 현재와 미래의 상환 및 세부담 능력을 나타내는 중요한 척도가 될 수 있음

– 이 과표(tax-base)개념은 지방정부들이 재산세를 부채상환을 위한 재원으로 사용하기 때문임

– 미국의 경우 수십년 동안 지방세 수입의 90%를 재산세 수입에서 얻고 있으며, 재산세에는 제약이 거의 없으므로 지방정부는 필요한 만큼 재산세율을 올릴 수 있음

– 지방정부의 일반적 채무는 지방 재산세 과세 능력에 의해 보증됨

– 이러한 재정체계 하에서는 지방의 총 과세기초 대비 채무의 비율로 채무부담 능력을 측정하는 것이 합리적임

– 미국의 경우 이 비율은 총재산가치 대비 총채무의 비율로 측정하며, 19세기와 20세기 초 대부분의 주에서 조세한도규정(tax limitation statutes)으로 이 비율을 사용함

– 오늘날 이 비율은 중요성이 줄어들었으며, 많은 주에서는 지방정부들이 재산세율 설정에 무한한 자유를 누리는 것을 허용하지 않음

– 또한 자산은 대부분 완전한 시장가치로 평가되지 못하며, 따라서 이 비율의 분모는 매우 복잡함

– 또한 전체 지방세에서 재산세가 차지하는 비중이 감소하여 지방의 세수확보 능력 지표로써 적합성이 감소됨

– 그럼에도 불구하고 단일 세원이 지방세 전반을 지배하고 지방정부가 부과하는 세율에 대한 재량권을 행사할 수 있는 상황에서, 과세기초인 자산가치의 비율로써 전체 지방채 비율을 측정하는 것은 지방정부의 궁극적 상환능력 측면에서 매우 중요

○ 총채무한도의 장단점

– 총채무한도는 계산이 간편하고 이해가 쉬워 단순하다는 장점이 있음

– 이 방법은 EU 국가들이 준수해야 하는 마스트리히트조약(총채무한도 GDP의 60% 이내)과 같이 국가별 채무한도설정에 자주 사용

– 총채무한도는 채무잔고와 상환비 사이의 관계가 안정적이면서 신용시장이 발달한 나라에서 가장 적합함

– 예컨대 미국의 경우 지방채신용시장이 안정적 이자율 폭과 만기수준을 유지하고 있어서 많은 주정부는 지방정부에 대해 총채무한도를 설정하고 있음

– 그러나 신용시장이 발달하지 못한 나라에서는 이자율과 만기가 다양하여 지방정부의 합리적 채무한도 설정에 어려움이 많음

– 예를 들면 지방정부 신용이 단기에서만 이용가능하고 높은 이자율 하에 있다면, 연간 채무상환이 높아져야 하므로 채무한도는 상대적으로 낮아질 수밖에 없음

○ 지방채무비율: (총채무/총예산)

– 재산세 과세권이 매우 제한적이고, 재산세 비중이 상대적으로 적은 경우 재산세 과표 대신 총예산을 적용하여 채무비율을 계산

– 총예산은 모든 자치단체에 적용이 용이하고, 자치단체의 재정규모를 반영할 수 있는 장점이 있음

– 그러나 우리나라의 경우와 같이 지방세 등 자체세입의 비중이 낮은 경우 지방자치단체의 상환능력을 제대로 반영할 수 없다는 한계를 지님

○ 1인당 채무(Debt per Capita)

– 1인당 채무는 지방의 채무 정도를 개략적으로 나타내는 지표임

– 이 개념은 모든 조세 및 지방채무는 해당 지방 주민이 지불하고 상환해야 한다는 철학을 담고 있음

– 이 지표를 통해 지방정부 간에 비교를 용이하게 할 수 있고, 국가 간에도 지방채무에 대한 개략적인 판단을 할 수 있음

○ 지방재정 상황지표

– 지방의 재정상황과 그 추세는 상환능력 추정에 있어 채무비율만큼 중요

– 경상수지(Operating surplus): 이 값이 크고 상향추세이 있는 경우 그 지방의 재정상황은 건전하고 채무상환능력이 우수한 것으로 판단

– 총수지(total surplus): 이 값이 크고, 지속적으로 양의 값을 가진다면 재정상황이 건전하여 예상치 못한 재정적 어려움을 극복하고 채무를 상환할 능력이 존재함을 의미

○ 지방채무구조

– 지방채무의 전반적인 구조는 채무불이행의 중요한 요인이 될 수 있음

– 바람직한 채무구조는 점진적이고 예측가능한 연간 상환액을 보유하여 상환용 부채발행으로 상환비가 급증하지 않는 것. 차환발행이 커지는 경우 지방정부는 경제적 정치적으로 위험에 처할 수 있음

– 대규모 외채: 외채를 많이 가진 지방정부는 환율위험에 직면하며, 중앙정부의 외환시장 개입으로 인해 지방정부는 외채상환에 필요한 외환을 확보할 수 없는 상황 발생 가능

– 거치기간 연장으로 상환액 집중 및 만기도래 집중의 문제

– 대규모의 단기채무: 단기채무는 월별 현금흐름을 원활하게 하기위해서 사용되어져야 하며, 회계년도 중에 상환되어야 함. 투자비지출이나 계속되는 예산부족을 보전하기 위해 단기채무가 사용된다면 이러한 대규모의 단기채무는 매우 위험한 신호임

– 소득 대비 높은 신규채무. 예산상 현금흐름을 위해 차입에 의존하는 것은

위험하며, 그 위험은 차입을 소득으로 취급하는 현금주의 회계제도에서 더욱 심각해짐. 이러한 위험의 정도는 총수입 대비 연간 순차입의 비율로 표시할 수 있음

○ Jun, Ma(2001)는 바람직한 총액한도지표를 크게 5가지로 구분하여 그 장·단점을 기술하고 있음(<표 4-3> 참조)

<표 4-3> 주요 총액한도지표의 비교우위

총액한도지표	장 점	단 점
지방채무잔고/세입	미래 채무부담 측정가능	재정수지에 의한 채무부담능력 측정 불가능
지방채상환액/세입	상환의무 측정가능	제한된 미래 상환능력 측정
재정적자/세입	현재 지방채 수요액 측정	미래 지방채 수요 측정불가
총우발채무	미래 상환의무 측정가능	미래 파산위험 과대평가
유동자산/세출수요	유동성위험 포착	세입능력, 재정수지, 채무유지능력 제한된 측정

– 분모인 상환재원으로는 세입, 일반재원, 지방세수입 등을 사용함

– 분자인 지방채는 매년도 상환액, 지방채잔액 등이 주요 검토대상임

* 이 때 자료는 현재, 과거·현재, 과거·현재·미래를 활용 가능함

3. 현행 총액한도제의 문제점과 개선방안

○ 채무상환비비율의 문제점

– 채무상환비비율은 외국에서도 가장 널리 사용되는 채무상환능력 측정 지표임

– 그러나 우리나라의 경우 이 지표는 최근 4년간 상환비비율 평균으로 계산함으로써, 현재를 포함한 미래의 자치단체 상환능력 측정지표로서 바람직

하지 못함

– 2007년 자료를 통해 과거기준 상환비비율과 미래기준 상환비비율의 차이를 보면 4% 이상 차이가 나는 단체의 수가 4개, 2% 이상 차이 단체 수는 17개에 달하고 있음

– 설문조사에서도 채무상환비비율은 미래기준이 적합하다는 비율이 78.6% (매우 적합 15.2%, 다소 적합 63.4%)로 높게 나타나고 있음

<표 4-4> 채무상환비비율의 과거기준과 미래기준의 차이 분포

비율차이 = 상환비비율(과거)-상환비비율(미래)	자치단체수	구성비
4% 초과	3	1.2%
2%～4%	6	2.4%
0～2%	120	48.8%
0	31	12.6%
-2%～0	78	31.7%
-4%～-2%	7	2.8%
-4% 미만	1	0.4%
합계	246	100%

– 그런데 미래기준 상환비비율의 경우 미래의 상환능력을 나타내는 일반재원의 미래값 추정에 어려움이 많아 지표의 정확성에 문제점이 있음

– 그러나 총액한도는 개별자치단체의 정확한 상환능력을 측정하는 것이 아니라 모든 자치단체에 적용할 수 있는 일반적 기준을 설정하는 것이므로 지표의 부정확성으로 인한 문제점은 크지 않음

– 미래 기준 상환비비율 측정을 위한 일반재원 추정시 자산매각 수입 등의 임시적 일시적 수입은 제외하고, 세율인상 등을 고려하지 않은 상태에서 가급적 보수적으로 미래 수입규모를 추정하여야 할 것임

○ 지방채 발행 총액한도 설정을 위한 지표는 다음과 같은 특성을 지녀야 할 것임

- 적합성: 미래의 채무상환능력을 충분히 반영할 수 있어야 함
- 명료성: 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 지표의 수는 적어야 할 것임
- 간편성: 누구나 쉽게 계산할 수 있도록 산식이 간편하여야 함
- 보편성: 모든 자치단체에 보편적으로 적용 가능하여야 함

○ 총액한도의 기준은 저량과 유량 양 측면을 반영하는 지표를 선정하는 방향이 바람직함

- 현재 우리나라에서 사용하고 있고 국제적으로도 가장 널리 사용되고 있는 지표인 채무상환비비율과 예산대비 채무비율을 선정
- 두 비율의 상관관계를 살펴본 결과 과거기준에 비해 미래기준의 상환비비율이 채무비율과 높은 상관관계를 보이고 있으나 하나의 지표가 다른 지표를 대체할 수 있을 정도로 높지는 않기 때문에 두 지표를 보완적으로 사용할 필요

<표 4-5> 지방채상환비비율과 예산대비채무비율의 상관관계

	상환비비율(과거)	상환비비율(미래)
상환비비율(미래)	0.875	1.000
채무비율	0.596	0.681

○ 주요국의 지방채 한도기준

- 대부분의 나라에서 지방정부의 채무한도를 설정하기 위해 지방채상환비비율과 지방채무비율 중 적어도 하나를 사용
- 지방채상환비비율의 경우 총세입 또는 경상세입 대비 15%-25% 수준을 한도로 설정
- 지방채 잔고기준의 경우 분모에 자산가치, 총세입, 경상세입 등을 사용하며 국가별로 비율의 차이가 큰 편임

<표 4-6> 주요 국가의 지방채 한도기준

국가	지방채상환액 (flow) 기준	지방채잔고(stock) 기준
일본	일반재원의 20% 이하	없음
미국	없음	재산세 과표(자산평가액) 기준
이탈리아	없음	자체세입의 25%
스페인	총세입의 25% 이하	없음
덴마크	연 투자사업비의 25% 이내	없음
오스트리아	예산의 1/30이하	없음
영국	기본 채무승인액	없음
독일	세입의 1/7 이하	없음
브라질	총세입의 15%	총세입의 27%
체코	없음	없음
에스토니아	일반재원의 20%	일반재원의 60%
헝가리		없음
폴란드	총세입의 15%	총세입의 60%
루마니아	없음	경상세입의 20% 단기채는 5%
러시아	총세출의 15%	총예산
슬로바키아	경상세입의 25%	경상세입의 60%

○ 미래기준 채무상환비비율 사용

– 채무상환비비율은 미래 상환능력 측정의 개념과 부합하도록 과거기준이 아닌 미래기준으로 변경

– 미래기준 계산시 분모의 미래년도 일반재원규모는 과거 4년 평균 증가율을 적용하여 계산

○ 지방채발행 한도액 산정 유형화의 문제점

– 현행 지표값에 따라 4개 유형으로 구분함에 따라 유형별 경계에서는 미세한 지표값 차이에도 불구하고 한도액의 차이가 매우 크게 점프하는 문제점 발생

– 예를 들어 채무상환비비율이 10%이하이면 1유형으로 한도액이 10%이지만 상환비비율이 10.1%이면 3유형이 되면서 한도액은 3%로 낮아져 지나치게

큰 편차를 보임

○ 지방채상환비비율 한도 적정성 검토

– 2002-2006년 5년간 세세항별 결산자료를 이용하여 지방채 발행수준이 비교적 높은 광역단체(시도)의 지방채상환비비율 적정 수준을 검토

– 자치단체별로 비중의 차이가 큰 예비비등을 제외한 합계액에서 차지하는 비율인 경상예산비율, 사업예산비율 및 채무상환비율의 관계를 통해 분석

<표 4-7> 세세항별 결산액 비중(예비비등 제외)

	1.경상예산	인건비	경상적경비	2.사업예산	보조사업	자체사업	3.채무상환	합계
광역시평균	18.3%	7.7%	10.6%	72.2%	34.8%	37.4%	9.5%	100.0%
도평균	8.6%	4.5%	4.1%	86.1%	63.7%	22.3%	5.4%	100.0%
시도평균	12.7%	6.0%	6.6%	79.3%	53.3%	25.9%	8.1%	100.0%

<표 4-8> 세세항별 항목과 채무상환의 상관관계(시도)

	경상예산	인건비	경상적경비	사업예산	보조사업	자체사업
채무상환	0.390	0.254	0.405	-0.828	-0.460	0.056

– 채무상환과 사업예산의 관계를 하나의 선형회귀식으로 표현가능

Y = -1.3688*X + 0.9031

여기서 Y = 사업예산비율, X = 채무상환비율

– 채무상환비율이 1% 증가할 때 사업예산비율이 1.37% 감소함을 의미

– 채무상환으로 인한 자치단체의 사업예산비율 감소가 동종단체 평균의 10% 이상일 때 심각한 재정압박이 있는 것으로 받아들인다면 시도평균 채무상환비율 7.17%에 7.31%(=10%/1.3688) 더해진 14.48%가 적정 한도수준임

– 사업예산비율의 20% 이상 감소를 심각한 수준으로 받아들인다면 시도평균 비율 7.17%에 14.61% (=20%/1.3688)가 더해진 21.78%가 적정 한도수준임

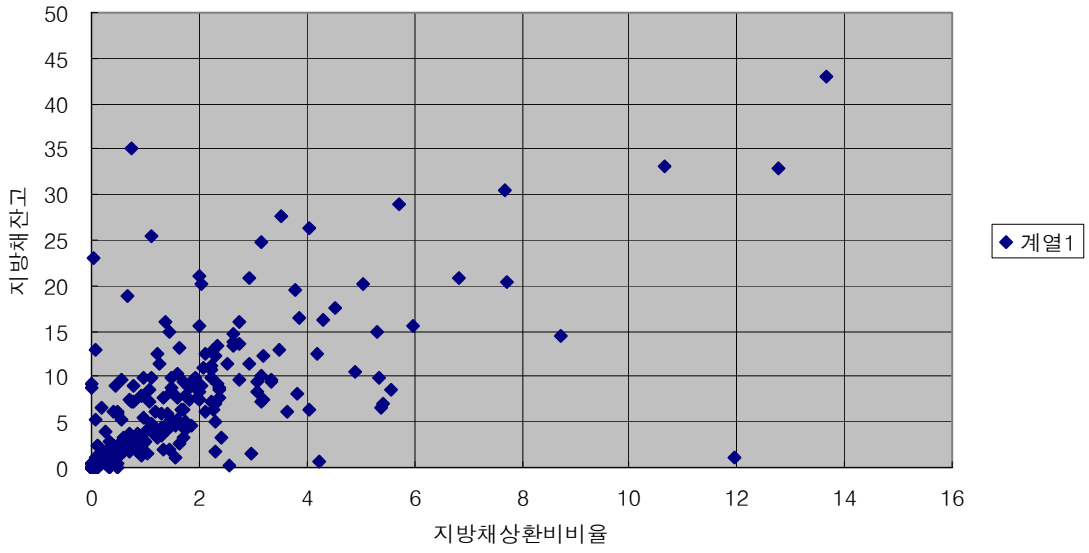
○ 지방채 한도 수준의 적절성

– 우리나라의 지방채상환비비율 한도 20%는 국제적 수준과 유사함

– 외국의 경우를 보면 분모에 일반재원을 사용하는 경우 20%, 총세입을 사용하는 경우 15% 수준임

– 예산대비 채무비율 80%는 국제수준과 유사하거나 약간 높은 수준임

<그림 4-2> 지방채잔고 및 상환비비율 분포



○ 채무상환비비율과 예산대비 채무비율의 관계를 보면 채무비율은 상환비비율의 4배 수준임

– 따라서 한도설정을 위한 비율 계산을 위해 (상환비비율 = 채무비율/4) 또는 (상환비비율 = 채무비율/3) 두 가지를 고려할 수 있음

<표 4-9> 자치단체 유형별 상환비비율과 채무비율 평균

	상환비비율(과거) A	상환비비율(미래) B	채무비율 C	C/B
시도평균	5.85	5.62	16.93	3.01
시평균	2.29	2.39	10.73	4.50
군평균	1.42	1.17	5.29	4.51
구평균	0.67	0.48	1.57	3.28
전국평균	1.76	1.64	6.67	4.07

4. 개선방안별 모의실험

가. 과거기준 채무상환비비율을 미래기준 채무상환비비율로 변경

○ 채무상환비비율을 과거기준에서 미래기준으로 변경하는 경우 대부분의 자치단체는 현재의 유형을 유지하며, 대전의 경우 3유형에서 1유형으로 개선

<표 4-10> 채무상환비비율의 과거기준과 미래기준 비교(2007년)

	채무상환비비율 (과거기준)	유형	채무상환비비율 (미래기준)	유형
대구본청	17.66	3유형	13.66	3유형
성남시	17.32	3유형	11.95	3유형
부산본청	11.73	3유형	10.64	3유형
광주본청	10.49	3유형	12.77	3유형
대전본청	10.11	3유형	7.72	1유형
강원본청	8.37	1유형	8.74	1유형
전북본청	6.41	1유형	5.35	1유형
김해시	5.81	1유형	7.67	1유형
울산본청	5.39	1유형	5.72	1유형
철원군	5.11	1유형	0.67	1유형
제주본청	4.71	1유형	5.05	1유형
평택시	4	1유형	5.55	1유형
김포시	3.76	1유형	5.97	1유형
안양시	3.45	1유형	5.43	1유형
수원시	2.49	1유형	6.83	1유형
의왕시	2.4	1유형	5.37	1유형
파주시	2.21	1유형	5.31	1유형

주: 과거기준 또는 미래기준 중 적어도 하나가 5% 이상인 자치단체임

나. 유형화 수정 시나리오

○ 한도액 설정을 위한 유형화를 4유형에서 3유형으로 수정하고, 채무비율 최고한도와 2유형 일반재원대비 한도액 비율에 따라 네 가지 시나리오 구분

<표 4-11> 유형화 수정시 시나리오 구분

	채무비율 최고한도	2유형 일반재원 대비 한도액 비율
시나리오 A	80%	5%
시나리오 B	60%	5%
시나리오 C	80%	3%
시나리오 D	60%	3%

○ 시나리오 A

구 분	1유형	2유형	3유형
채무상환비 비율 (미래기준)	10%이하	10%초과 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율	30%이하	30%초과 80%이하	80%초과
일반재원 대비 한도액	10%	5%	-

○ 시나리오 B

구 분	1유형	2유형	3유형
채무상환비 비율 (미래기준)	10%이하	10%초과 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율	30%이하	30%초과 60%이하	60%초과
일반재원 대비 한도액	10%	5%	-

○ 시나리오 C

구 분	1유형	2유형	3유형
채무상환비 비율 (미래기준)	10%이하	10%초과 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율	30%이하	30%초과 80%이하	80%초과
일반재원 대비 한도액	10%	3%	-

○ 시나리오 D

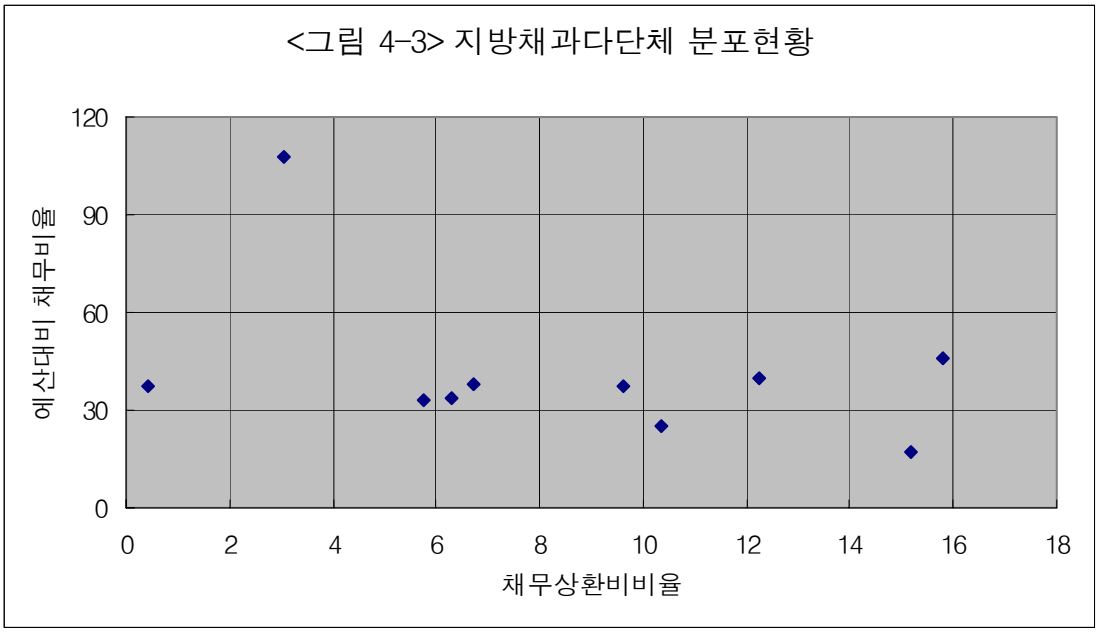
구 분	1유형	2유형	3유형
채무상환비 비율 (미래기준)	10%이하	10%초과 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율	30%이하	30%초과 80%이하	80%초과
일반재원 대비 한도액	10%	3%	-

○ 시나리오 A와 B의 모의실험 결과 현행 3유형으로 분류되는 부산, 대구, 대전 및 성남의 한도액이 일반재원의 3%에서 5%로 증가함

– 현재 채무비율 최고한도가 60%에서 80% 사이에 있는 자치단체가 없으므로 시나리오 A와 B, 그리고 시나리오 C와 D는 각각 동일한 결과를 나타냄

○ 시나리오 C와 D의 모의실험 결과 현행 2유형인 광주, 울산, 동해, 속초 및 김해의 한도액이 일반재원의 5%에서 3%로 감소함

<그림 4-3> 지방채과다단체 분포현황



<표 4-12> 총액한도 수정 시나리오별 한도액 증감

자치단체	일반재원	현행		시나리오 A, B			시나리오 C, D		
		한도액 비율	한도액	한도액 비율	한도액	증감	한도액 비율	한도액	증감
부산광역시	35,688	3%	1,071	5%	1,784	714	3%	1,071	0
대구광역시	19,990	3%	600	5%	1,000	400	3%	600	0
광주광역시	12,917	5%	646	5%	646	0	3%	388	-258
대전광역시	13,161	3%	395	5%	658	263	3%	395	0
울산광역시	10,547	5%	527	5%	527	0	3%	316	-211
성남시	8,185	3%	246	5%	409	164	3%	246	0
시흥시	10,256	0%	0	-	0	0	-	0	0
동해시	1,277	5%	64	5%	64	0	3%	38	-26
속초시	1,159	5%	58	5%	58	0	3%	35	-23
김해시	3,685	5%	184	5%	184	0	3%	111	-74

다. 유형화 폐지 시나리오

○ 한도액설정을 위한 유형화를 폐지하고, 상환비비율, 예산대비 채무비율, 상환비비율과 채무비율의 상대적 비중 등에 따라 네 개의 시나리오별로 모의실험을 실시

<표 4-13> 시나리오 구분기준

시나리오	상환비비율 한도	채무비율 한도	상환비비율과 채무비율 상대비중	발행가능 최대비율
I	20%	80%	상환비비율=채무비율/4	10%
II	20%	60%	상환비비율=채무비율/3	10%
III	15%	60%	상환비비율=채무비율/4	10%
IV	15%	45%	상환비비율=채무비율/3	10%

○ 시나리오I

– 지방채상환비비율(20%) 및 예산대비 채무비율(80%) 한도를 현행과 같이 유지하고 유형구분을 삭제하는 방안

– 연간 발행액 한도는 현행 일반재원 대비 10%를 유지

발행한도액 = 일반재원 × 발행가능비율
* 발행가능비율 = 20% - Max(지방채상환비비율, 예산대비채무비율/4)
* 발행가능비율 최대 10%

<표 4-14> 주요 지방채 과다단체의 시나리오I 적용시 한도액

자치단체	채무상환비 비율	예산대비 채무비율	일반재원	08년		시나리오I		증감 b-a
				비율	한도액 a	비율	한도액 b	
부산광역시	12.24	39.68	35,688	3%	1,071	7.8%	2,769	1,699
대구광역시	15.81	46.04	19,990	3%	600	4.2%	838	238
광주광역시	9.61	37.62	12,917	5%	646	10%	1,292	646
대전광역시	10.36	24.94	13,161	3%	395	9.6%	1,269	874
울산광역시	5.74	32.86	10,547	5%	527	10%	1,055	527
성남시	15.17	17.26	8,185	3%	246	4.8%	395	150
시흥시	3.06	107.74	10,256	-	0	0%	0	0
동해시	6.72	38.04	1,277	5%	64	10%	128	64
속초시	0.43	37.56	1,159	5%	58	10%	116	58

김해시	6.29	33.38	3,685	5%	184	10%	369	184

– 시나리오I을 적용하여 주요 지방채 과다단체들의 한도액을 추정한 결과 현행 한도액에 비해 전체적으로 증가함

– 이것은 현행 산정식에서는 채무비율이 30%를 초과하면 2유형으로 분류되나 개선식에서는 채무비율이 40% 이하이더라도 1유형에 해당하기 때문

– 위에서 언급한 단체 이외의 자치단체들의 경우 현행과 동일한 수준임

○ 시나리오II

– 지방채상환비비율(20%) 한도를 현행과 같이 유지하고 예산대비 채무비율 한도는 60%로 줄이면서 유형구분을 삭제하는 방안

발행한도액 = 일반재원 × 발행가능비율
* 발행가능비율 = 20% - Max(지방채상환비비율, 예산대비채무비율/3)
* 발행가능비율 최대 10%

<표 4-15> 주요 지방채 과다단체의 시나리오II 적용시 한도액

자치단체	채무상환비율	예산대비 채무비율	일반재원		시나리오II		증감 b-a
					비율	한도액 b	
부산광역시	12.24	39.68	35688	1071	6.77	2417	1,347
대구광역시	15.81	46.04	19990	600	4.19	838	238
광주광역시	9.61	37.62	12917	646	7.46	964	318
대전광역시	10.36	24.94	13161	395	9.64	1269	874
울산광역시	5.74	32.86	10547	527	9.05	954	427
성남시	15.17	17.26	8185	246	4.83	395	150
시흥시	3.06	107.74	10256	0	0.00	0	0
동해시	6.72	38.04	1277	64	7.32	93	30
속초시	0.43	37.56	1159	58	7.48	87	29
김해시	6.29	33.38	3685	184	8.87	327	143

– 연간 발행액 한도는 현행 일반재원 대비 10%를 유지

– 채무비율 최고한도가 60%로 줄어들면서 증가 폭이 시나리오I에 비해 약간 감소함

○ 시나리오III

– 지방채상환비비율 한도를 15%로 낮추고 예산대비 채무비율을 60%로 줄이면서 유형구분을 삭제하는 방안.

– 연간 발행액 한도는 현행 일반재원 대비 10%를 유지

발행한도액 = 일반재원 × 발행가능비율
* 발행가능비율 = 15% - Max(지방채상환비비율, 예산대비채무비율/4)
* 발행가능비율 최대 10%

<표 4-16> 주요 지방채 과다단체의 시나리오III 적용시 한도액

자치단체	채무상환비 비율	예산대비 채무비율	일반재원	08년		시나리오III		증감 b-a
				비율	한도액 a	비율	한도액 b	
부산광역시	12.24	39.68	35,688	3%	1,071	2.8%	985	-86
대구광역시	15.81	46.04	19,990	3%	600	0	0	-600
광주광역시	9.61	37.62	12,917	5%	646	5.4%	696	50
대전광역시	10.36	24.94	13,161	3%	395	4.6%	611	216
울산광역시	5.74	32.86	10,547	5%	527	6.8%	716	188
성남시	15.17	17.26	8,185	3%	246	0	0	-246
시흥시	3.06	107.74	10,256	-	0	0	0	0
동해시	6.72	38.04	1,277	5%	64	5.5%	70	6
속초시	0.43	37.56	1,159	5%	58	5.6%	65	7
김해시	6.29	33.38	3,685	5%	184	6.7%	245	61

– 시나리오III을 적용하여 주요 지방채 과다단체들의 한도액을 추정한 결과 현행 한도액에 비해 증가하는 자치단체와 감소하는 자치단체가 비슷

– 그러나 채무상환비비율이 5% 초과 10% 이하인 자치단체의 경우 현행은 일반재원의 10%가 한도이나, 개선안에 따르면 한도가 10% 미만으로 저하

<표 4-17> 시나리오III에 의해 한도액이 낮아지는 자치단체

자치단체명	현행기준 %	시나리오III %	자치단체명	현행기준 %	시나리오III %
강원본청	10.0	6.3	평택시	10.0	9.5
양양군	10.0	8.1	안양시	10.0	9.6
수원시	10.0	8.2	의왕시	10.0	9.6
인천본청	10.0	8.4	전북본청	10.0	9.7
경산시	10.0	8.6	파주시	10.0	9.7
강릉시	10.0	8.8	거제시	10.0	9.7
김포시	10.0	9.0	무안군	10.0	9.8
보령시	10.0	9.2	계룡시	10.0	9.9

○ 시나리오IV

– 지방채상환비비율 한도를 15%로 낮추고 예산대비 채무비율을 45%로 줄이면서 유형구분을 삭제하는 방안.

– 연간 발행액 한도는 현행 일반재원 대비 10%를 유지

– 시나리오Ⅳ에 의해 한도액이 낮아지는 자치단체가 가장 많아지며, 특히 채무상환비비율이 5%이상 10% 미만인 자치단체의 발행한도액이 감소하는 특징이 있음

발행한도액 = 일반재원 × 발행가능비율
* 발행가능비율 = 15% - Max(지방채상환비비율, 예산대비채무비율/3)
* 발행가능비율 최대 10%

<표 4-18> 시나리오IV에 의해 한도액이 낮아지는 자치단체

자치단체명	현행기준 %	시나리오IV %	자치단체명	현행기준 %	시나리오IV %
양양군	10.0	5.8	철원군	10.0	8.7
인천본청	10.0	6.2	김포시	10.0	9.0
강원본청	10.0	6.3	군산시	10.0	9.2
경산시	10.0	6.5	평택시	10.0	9.5
강릉시	10.0	6.7	고양시	10.0	9.5
보령시	10.0	7.3	안양시	10.0	9.6
거제시	10.0	8.0	마산시	10.0	9.6
수원시	10.0	8.0	의왕시	10.0	9.6
무안군	10.0	8.1	밀양시	10.0	9.6
계룡시	10.0	8.3	전북본청	10.0	9.7
제주본청	10.0	8.3	태백시	10.0	9.7
전주시	10.0	8.5	파주시	10.0	9.7

○ 향후 지방자치단체는 각 자치단체의 경제 사회적 상황을 고려하여 자체적으로 지방채 발행을 규율할 수 있도록 지방채 한도를 조례 등을 통하여 설정하는 방안 검토

– 미국 캘리포니아주의 서니베일시(City of Sunnyvale)의 경우 지방채 한도를 규정함에 있어서 채무상환비비율 및 채무잔고비율 외에도 1인당 채무액, 만기구성 및 지방채기금에 관하여도 엄격한 한도를 정하고 있음

- 미국 캘리포니아주 서니베일시(City of Sunnyvale) 지방채 한도 -

1. 시채무(city debt)는 자산평가가치의 5%를 초과할 수 없음
* 미국 많은 지방정부는 지방채발행한도(legal debt margin) 계산시 자산평가가치의 10-15%를 한도로 적용하여 계산
2. 시채무는 1인당 $350를 초과할 수 없음
3. 지방채무(city and overlapping debt)는 자산평가가치의 8%를 초과할 수 없음
4. 연간상환비는 당해연도 예산의 10%를 초과할 수 없음
5. 지방채 전체의 평균만기는 10년을 초과할 수 없음
6. 지방채기금(debt reserves)은 적어도 차기 지불할 원금 및 이자 수준을 유지해야함

5. 새로운 지표의 도입방안

가. 자치단체 복식부기회계 자산·부채 활용방안

○ 현재 자치단체 복식부기회계에서 상환능력 관련 회계정보의 유용성은 자산 및 부채의 인식기준과 밀접한 관련을 맺음. 특히, 지방채무는 그 종류와 거래유형이 단순하기 때문에 사실상 자산의 인식기준, 범위가 중요한 위치를 차지하게 됨

○ 자산·부채 재무정보를 활용 의의는 다음과 같음

– 현금흐름의 건전성을 실시간, 적기에 파악

– 재무정보의 투명성 및 신뢰성을 제고함으로써 지방채시장 수요기반 확충

– 지방채 신용평가제도 도입기반 구축

○ 자치단체 복식부기회계에서 자산은 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설, 기타비유동자산으로 구분하는 바, 기업회계와 달리 사회기반시설 및 주민편의시설을 자산으로 인식함

<표 4-19> 자산의 과목별 분류체계

중 분 류	회 계 과 목
유 동 자 산	현금및현금성자산, 단기금융상품, 미수세금, 미수세외수입금, 미수징수교부금, 미수정부간이전수익, 단기대여금, 기타유동자산
투 자 자 산	장기금융상품, 장기대여금, 장기투자증권, 공기업특별회계 자본전출금, 기타투자자산
일반유형자산	토지, 입목, 건물, 구축물, 기계장치, 차량운반구, 집기비품, 기타일반유형자산, 건설중인 일반유형자산
주민편의시설	도서관, 주차장, 공원, 박물관및미술관, 동물원, 수목원및휴양림, 공연및문화시설, 체육시설, 사회복지시설, 의료시설, 교육및연구시설, 기타주민편의시설, 건설중인 주민편의시설
사 회 기 반 시 설	도로, 도시철도, 상수도시설, 수질정화시설, 하천, 폐기물처리시설, 재활용시설, 농수산기반시설, 댐, 기타사회기반시설, 건설중인사회기반시설
기타비유동자산	보증금, 무형자산, 기타비유동자산, 건설중인기타비유동자산

○ 일반적으로 기업회계에서는 총부채/총자산의 개념으로 재무적 건전성을 측정하나 사용·처분 효익이 지방자치단체에 직접 귀속되기 어려운 주민편의시설과 사회기반시설이 자산에 포함되므로 이를 제외하고 처분이 용이한 자산을 산출하는 편이 합리적임

○ 따라서, 기업회계와 다른 자치단체의 고유특성을 감안하고, 총액한도의 취지에 따라 단기적 상환능력을 측정한다는 관점에서 유동부채와 유동자산의 비율을 측정하도록 함

– 기업경영분석에서 주로 활용하는 유동비율(Current Ratio) 도입

– 통상 기업의 경우 유동비율이 200% 이상이면 안정적으로 판단

유동비율 = 유동자산 / 유동부채

○ 다음으로 총부채비율을 검토할 수 있음

- 정의 : 자치단체가 처분등을 통해 현금창출이 용이한 자산과 총부채 비율

- 실질적인 지방채무로 간주할 수 있은 부채를 총부채로 정의(채무부담행위는 부채 인식대상에서 제외하지만 실질적인 상환의무를 수반함으로 포함)

- (수정)자산 역시 처분가능성이 높은 자산에 한정

총부채비율 = (수정)자산 / 총부채 총부채 : 유동부채 + 장기차입부채 + 장기미지급금 + 채무부담행위 (수정)자산 : 유동자산-기타유동자산+일반미수금+장기금융상품+기타투자자산

○ 다음으로 차입부채비율을 개발·적용할 수 있음

– 정의 : 자치단체가 현금창출이 매우 용이한 자산과 부채의 비율

– 금융기관 차입금(지방채증권 포함)을 근간으로 채무부담행위 추가

– (수정)자산 역시 유동자산에 채권적 성격의 자산과목을 반영

차입부채비율 = (수정)자산 / 차입부채 차입부채 : 단기차입금 + 유동성장기차입부채 + 유동성장기미지급금 + 장기차입부채 + 장기미지급금 (수정)자산 : 유동자산-기타유동자산+일반미수금+장기금융상품+기타투자자산 + (장기대여금-학자금위탁대여금)

○ 광역자치단체 대상으로 3개 지표값을 조사·산출한 결과는 다음과 같음

– 유동비율은 안정성 기준치 200%를 상회하나 대구광역시, 충북도, 전북도는 상대적으로 다소 미흡

– 유동비율과 총부채비율의 상관성은 0.919로 매우 높아 양 지표중 하나를 선택해도 무방

– 총액한도제 설정기준지표와 상관성은 대체로 낮아 상호보완적으로 대체가능

– 다만, 차입부채비율은 채무상환비율과 중복가능성 높음

* 채무상환비율과 상관성 : 유동비율 0.269, 총부채비율 0.135, 차입부채비율 0.798

* 예산대비 부채비율과 상관성 : 유동비율 -0.370, 총부채비율 0.299, 차입부채비율 -0.079

<표 4-20> 복식부기회계 자산·부채정보 활용 분석결과

	강원	충북	전북	경북	경남	부산	대구	인천	울산
유동자산	540,746	473,579	425,256	407,093	1,287,943	2,336,810	909,574	2,091,497	828,444
유동부채	187,231	151,748	126,692	32,677	112,153	407,441	356,496	226,698	193,842
유동비율	**289**	**312**	**336**	**1,246**	**1,148**	**574**	**255**	**923**	**427**
(수정)자산	535,032	531,988	412,731	666,430	1,337,046	2,294,707	5,022,534	2,117,562	835,579
총부채	753,729	531,501	581,378	279,577	998,399	2,693,792	1,926,488	1,432,774	683,676
총부채비율	**71**	**100**	**71**	**238**	**134**	**85**	**261**	**148**	**122**
(수정)자산	540,679	457,213	423,558	406,932	1,291,249	1,451,179	939,690	2,411,541	695,448
차입부채	151,687	139,330	122,151	24,740	94,319	299,673	281,316	85,698	81,035
차입부채비율	**356**	**328**	**347**	**1,645**	**1,369**	**484**	**334**	**2,814**	**858**
채무상환비율	**8.37**	**3.26**	**6.41**	**4.63**	**0.86**	**11.73**	**17.66**	**3.33**	**5.39**
예산대비부채비율	**14.39**	**7.17**	**9.92**	**6.43**	**7.42**	**33.09**	**43.00**	**26.33**	**28.84**

나. 가용재원 활용방안

○ 가용재원은 자치단체가 의무적 경비를 제외하고 자유롭게 집행가능한 재원인 바, 상환능력을 측정하는 도구로서 활용할 수 있음

○ 가용재원을 이용한 총액한도 설정은 가용재원 규모 자체를 이용하는 방법과 채무잔액 기준으로 소위 '채무상환가능연수'를 검토할 수 있음

○ 먼저, 가용재원 규모는 의무적 경비의 범주를 어디까지 인정하느냐에 따라 다양한 시각이 존재하나 본 연구에서는 다음으로 정의하여 산출함

```
가용재원 = 세입합계 - 필수적 세출경비
         = 세입합계 - (법적 의무적 경비 + 기타 필수적 세출경비)

세입합계 : 지방세 + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 + 재정보전금 + 국고보조금
          + 시도비보조금
법적 의무적 경비 : 인건비 + 채무상환비 + 예비비 중 기타 + 법정보조사업(지방비 포함)
기타 필수적 세출경비 : 경상적 경비 + 계속사업비
```

○ 채무상환가능연수는 일본 신용평가기관인 R&I가 지방채 신용평가에 적용하는 지표 중 하나로 실질채무잔액 대비 상환여유자금으로 산출하나 본 연구에서는 상환여유자금을 가용재원으로 대체하여 정의함

– 지표값이 낮을수록 건전하며 상환능력 분석지표 보다는 지방채무가 자치단체 재정에 미치는 압박도를 측정하는데 유용

```
채무상환가능연수 : 실질채무잔액 / 가용재원
```

○ 시·도 당초예산 기준으로 산출한 가용재원은 '08년 15조 6,487억원으로 추계되며 지방채무 한도액은 가용재원의 21.8%임

– 가용재원과 한도액의 격차가 매우 큼(서울, 부산, 인천, 대전, 경기, 충북, 충남, 전북, 경남)

– 절대액 자체도 한도액으로 선택하기에는 너무 과대(서울, 부산, 경기, 충북,

충남, 전북, 경남, 제주)

- 대구・경북은 가용재원이 (-)값이며 이론적으로 한도액은 0

<표 4-21> 가용재원 산정결과

	'06년(억원)		'07년(억원)		'08년(억원)	
	한도액	가용재원	한도액	가용재원	한도액	가용재원
합 계	27,310	177,578 (15.4%)	29,576	114,336 (25.9%)	34,130	156,487 (21.8%)
서 울	10,371	40,341	10,951	18,151	12,073	28,149
부 산	836	13,174	912	10,027	1,071	21,558
대 구	481	3,150	543	(772)	600	(597)
인 천	1,884	17,995	2,185	10,776	2,575	11,048
광 주	330	5,606	586	6,053	646	2,645
대 전	308	5,472	335	4,516	395	4,179
울 산	409	8,464	447	5,605	527	5,683
경 기	5,458	32,436	5,461	18,854	6,784	42,707
강 원	825	2,906	848	2,429	1,087	2,606
충 북	675	7,704	768	4,944	926	6,556
충 남	1,113	10,674	1,055	9,207	1,106	9,538
전 북	734	5,676	743	5,389	889	7,157
전 남	918	775	857	1,643	1,025	969
경 북	1,108	4,143	1,254	7,867	1,454	(923)
경 남	1,384	11,896	1,544	4,878	1,795	10,112
제 주	476	7,166	1,087	4,769	1,177	5,100

○ '07년 결산기준으로 산출한 채무상환가능연수는 시・도 평균 1.07년으로 매우 양호한 수준임

– 부산, 강원이 비교적 높은 수치를 기록

– 대구는 (-)값으로 지표상 상환능력이 가장 열위

– 대부분의 시・도는 1 미만으로 매우 양호

– 현행 한도액 설정기준과 비교적 높은 상관성을(채무상환비비율 -0.609, 예산대비채무비율 -0.514) 보여 상호보완적 기능은 미흡

<표 4-22> 채무상환가능연수 산정결과

	순채무액 (억원)	가용재원 (억원)	채무상환가능연수
합 계	122,164	114,336	1.07
서 울	13,621	18,151	0.75
부 산	22,573	10,027	2.25
대 구	17,811	(772)	-23.07
인 천	13,758	10,776	1.28
광 주	8,491	6,053	1.40
대 전	5,228	4,516	1.16
울 산	5,406	5,605	0.96
경 기	12,880	18,854	0.68
강 원	4,181	2,429	1.72
충 북	1,777	4,944	0.36
충 남	863	9,207	0.09
전 북	3,188	5,389	0.59
전 남	682	1,643	0.42
경 북	2,716	7,867	0.35
경 남	3,691	4,878	0.76
제 주	5,298	4,769	1.11

제3절 재정건전성 확보를 위한 제도정비

가. 지방재정분석·진단제도 재편

○ 지방재정분석·진단제도는 정책목적 및 정책효과 측면에서 재검토가 요망됨

– 재정분석 지표의 적합성·적시대응성, 분석방법 등에서 한계

– 재정진단 역시 건전성 이외에 세입·세출 전반에 걸쳐 최하위 자치단체 대상으로 진단단체를 선정함으로써 정책목적 불분명

– 재정지원 및 사후관리 미흡으로 재정진단단체의 재정재건효과 저조

○ 따라서, 재정분석과 재정진단을 분리하여 각각의 정체성을 재정립하고 적절한 정책수단을 연계하여 정책효과의 극대화를 지향함

– 재정분석은 지방재정 운영 전반에 대한 동향점검 및 상시 Monitoring 정책수단으로 육성

– 재정진단은 총액한도제와 연계하여 지방재정 건전성 관리의 정책수단으로 이원화

○ 재정분석제도 발전방향

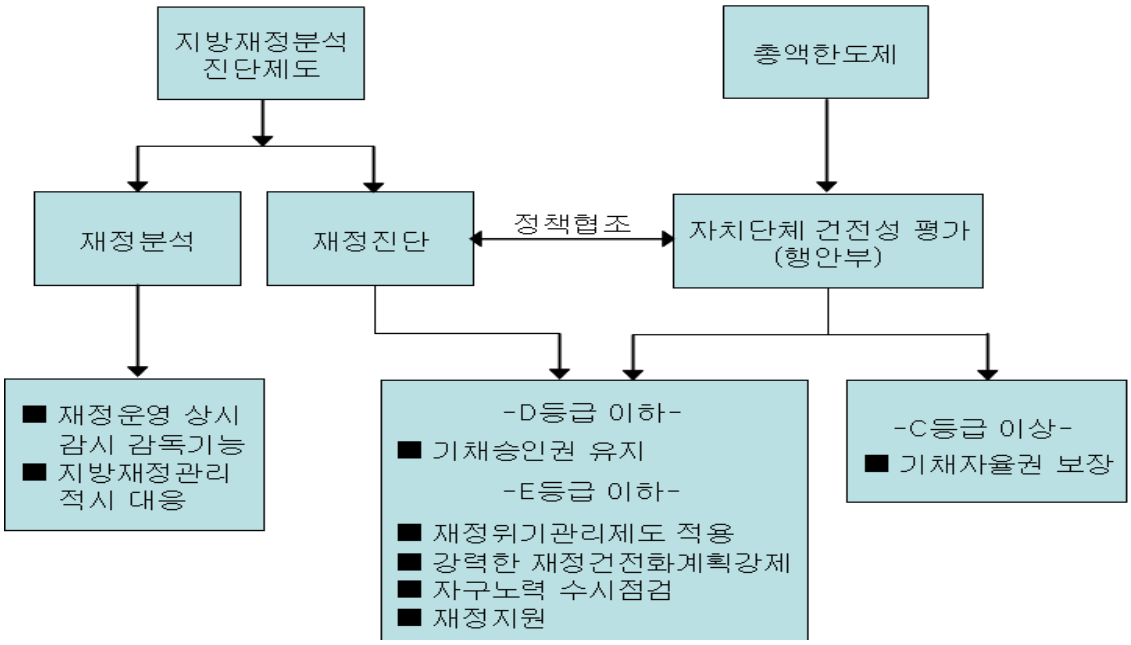
– 재정평가기능은 축소·폐지(단, 재정평가기능 존치시 절대평가방식 도입)

– 4개 영역(세입, 세출, 재정관리, 지방채무)별 분석지표 중심으로 운영

– 지방재정 운영·관리 종합지수 개발

- 종합지수 : 4개 영역 포괄하는 핵심지표 중심으로 개발
- 4개 영역별 운영·관리지수 : 지방세입지수, 지방세출생산성지수, 재정관리효율성지수, 지방재정건전성지수
- 시계열적·동태분석, 당해연도 자치단체 유형별 분석을 토대로 관련 제도(예산편성 매뉴얼등)의 익년도 운용방향과 연계

<그림 4-1> 지방재정분석·진단제도 재편(안)



○ 재정진단제도 발전방향

– 단기적으로 현행 총액한도 설정기준(지표 및 유형화)은 미세 조정

– 2009년에는 총액한도제와 연계·운영하는 방안을 긍정적으로 검토

– 이를 위해서는 재정분석과 별도의 '(가칭)자치단체 건전성 평가모형'을 개발

평가모형 Ⅰ : 0.3×지방채잔액지수 + 0.3×지방채상환비비율 + 0.25×(수정)경상수지비율 + 0.15×재정력지수 평가모형 Ⅱ : 0.3×1인당 채무액 + 0.3×지방채상환비비율 + 0.25×(수정)경상수지비율 + 0.15×재정력지수

여기서, (수정)경상수지비율 = $\frac{\text{경상경비}}{\text{일반재원}} \times 100(\%)$ 경상경비 : 인건비 + 관서운영비 + 경상적 경비 + 채무상환비

※단, 일본의 자치체재정건화법과 같이 지방채무 규모, 상환비비율(미래기준), (수정)경상수지비율은 지방공사·공단을 포괄하는 연결재정지표 개념으로 개발

– '(가칭)자치단체 건전성 평가모형'에 근거하여 총액한도제 운영

• 평가기준 및 등급: 절대평가(5등급, 최상위 A등급 ∽ 최하위 E등급) • 기채자율권 부여 : A 등급 ∽ C 등급 • 기채승인 대상 자치단체 : D등급 ∽ E등급 • 재정진단 자치단체 : E등급

나. 재정위기관리제도 도입

○ 중장기적으로는 한국형 재정위기관리방식으로 (가칭)자치단체 재정위기관리법 도입을 검토할 수 있음

○ 다만, 동 제도의 도입 및 법제화를 위해서는 완전한 의미의 총액한도제를 도입·운영하는 사전조치가 요구됨

• 지방채무 총액한도액 설정 주체를 행안부에서 자치단체로 전환
• 기채자율권 보장 : 지방의회가 지방채발행 승인권 보유
• 다만, 행안부 총액한도 설정기준 및 한도액을 Guide Line으로 제시

○ (가칭)자치단체 재정위기관리제도 도입방안

– 동제도 관리대상 자치단체는 자율신청과 '(가칭)자치단체 건전성 평가'에 의한 중앙정부 임의선정 병행

– 자치단체의 자치권 보장을 원칙으로 하되, 재정위기가 심각한 자치단체는 예산편성권 제한이 가능하도록 법제화

– 중앙정부 재정지원(특별교부세등)을 의무화 조건하에 재정건전화계획 승인권 보유

– 재정건전화 자치단체는 대상사유, 자구계획, 이행결과 등 지방의회 보고·공표 의무화

<표 4-23> 자치단체 재정위기관리법 도입(안)

	일 본	미 국	한 국
근거법	자치체재정건전화법	연방 파산법 관련 주정부법	(가칭)지방자치단체 재정위기관리법
자치단체 선정	총무성 임의선정	- 자치단체가 채권자에 신청 - 파산시 자동적으로 발효	- 자율신청 - 중앙정부 임의선정 가능
단체장 권한제한	자치권 보장	- 자치권 제한 - 단체장 해임 및 법정관리	자치권 보장 (예산편성권 제한)
재정건전화 내용	세출절감 및 세입확대 관련하여 포괄적	- 인력조정 우선적으로 요구 - 세출절감 및 세입확대 실행계획 구체적	- 세출절감 및 세입확대 실행계획 구체화
재정건전화 승인	- 재정건전화(지방의회) - 재정재생(총무성 동의)	채권기관, 사법부	- 재정건전화(행안부)
재정건전화 추진	당해 자치단체	관련 위원회 설치·운용	당해 자치단체
정책피드백	자구노력 결과 지방의회 보고 및 공표	-	- 재정공시제도 확대·강화 - 재정건전화계획 지방의회 승인 및 공표 - 재정건전화 이행평가 지방의회 보고 및 공표

다. 지방채인수 전담기관의 설치

○ 그간 양질의 공공자금이 축소·폐지되었고, 지역개발기금 역시 강제첨가소화방식으로 인한 대외적 비판에 직면해 있음

○ 또한, 채권시장 여건을 감안할 때, 빠른 시일 내에 지방채시장이 활성화될 가능성은 높다고 볼 수 없어 선진적 지방채시장의 육성에 장애가 될 것으로 전망됨

○ 이에 따라 지방채시장의 발행·인수·유통의 전반에 걸친 선진화 수단으로서 지방채 전담 금융기관의 설치를 적극 검토할 필요가 있음

○ 지방채전담 금융기관은 채권발행(지역개발기금 등), 자치단체의 출연금, 특별교부세, 해당 기관의 자체자금 등으로 조달할 수 있는바, 현재로서는 '대한지방재정공회'가 검토가능한 대안임

○ 지방채전담 금융기관의 수행 기능을 요약·정리하면 다음과 같음

– 시장공모채의 공동발행을 조정하거나 지방채인수단의 핵심기관으로 기능

– 지방채 발행 또는 인수기관의 역할도 수행가능

– 지방채의 발행·소화·유통 촉진기능 전담

– 양질의 자금을 안정적으로 공급하는 자금공급기능을 수행하되, 재정압박이 심각한 자치단체와 기초자치단체 대상으로 집중지원

○ 특히, 공모채의 공동발행, 지방채시장 조사·연구 등은 지방채 신용평가와 같은 선진형 지방채관리체계 발전에 중요함

– 일본은 1979년 지방채협회를 설치하여 관련 활동을 전개

- (재단법인) 일본 지방채협회 개요 -

■ 설립목적 : 지방채시장의 육성 및 지방재정 운영의 원활화, 주민복리 증진
■ 참여기관 : 전국지사협회, 전국시장협회, 전국시정촌협회, 지방재무협회 등
※ 이후에는 은행, 증권사 등 회원기관 확대
■ 주요 사업
- 초기에는 상하수도, 도로, 주택 등 지역개발사업 집중지원
- 시장공모 지방채 공동발행(도도부현 대상)
- 지방채 연구·조사, DB 구축, 연수활동
- 간행물 발간(조사월보, 조사속보 등), 공청회 및 세미나
■ 예산규모('07년 기준) : 총수입 3.6억엔(조성금 1.5억엔, 회비 0.9억엔 등)

라. 시장공모채 활성화

○ 채권시장(bond market)을 이용한 시장공모채의 활성화는 지방재정의 책임성 제고 및 지방채 신용평가제도 도입과 자연스럽게 연결됨으로써 선진형 지방채시장의 육성에 기여하게 됨

– 채권은 본질적으로 risk premium을 반영하여 가격이 형성되므로 자치단체 상환능력(재무적 건전성)에 대한 평가를 수반

– 상환능력 평가는 자치단체에 대한 신용평가(credit evaluation)를 의미하며 지방채가 신용평가시장에 편입되는 긍정적인 효과가 기대

○ 일본의 경우 2006년 통일조건 결정방식을 폐지하고 도도부현 대상 시장공모채 공동발행을 적극 추진하는 등 채권방식 지방채가 활성화되고 있음

– 통일조건 결정방식(총무성이 시장공모채 발행조건 결정)으로 지자체의 상환불능위험(default risk)의 반영도 미흡

– 지자체와 금융기관이 발행조건을 협의하는 개별조건 결정방식으로 전환됨으로써 시장공모가 크게 확대('98년 1조 3,900억엔 → '06년 3조 5,000억엔)

○ 일본 사례로 미루어 볼 때 시장공모채 활성화를 위한 정책적 지원수단으로 다음을 고려할 수 있음

– 지방재정공제회 중심으로 시장공모채 공동발행
※발행가능 지자체 : 시도, 일정 이상의 지자체(예; 50만 이상 시)

– 일본과 같은 '미니공모채' 도입

- 일본의 미니공모채 -

■ 시장공모채 : 전국 모든 투자자를 대상으로 도도부현 발행(전국형 시장공모채)
■ 미니공모채 : 지역주민 대상(주민참가형 시장공모채)
■ '02년 군마현(群馬縣)에서 최초 발행한 이후 ' 03년 80개 지자체(발행액 2,682억엔), '04년 93개 지자체(3,276억엔), ' 05년 105개 지자체(3,445억엔)으로 확대
■ 지역주민에 대한 행정공개효과등 긍정적인 평가

제4절 요약 및 정책제언

1. 지방채무 한도액 설정기준

가. 현행 설정기준의 개선

○ 설문조사 및 실태분석에 의하면 현행 지방채무 한도액 설정기준은 나름대로 합리성을 확보하고 있음

○ 단기적으로 지표 및 유형화에 대해서는 일부 미세조정 수준의 개선책을 시행할 수 있음

– 예산대비 채무비율은 현행 유지

– 지방채무상환비비율은 과거기준에서 미래기준으로 변경

- 지방채무상환비비율(미래기준) -

산식 : (향후 순지방비상환액 4년 평균) / (향후 일반재원 4년 평균)
향후 일반재원 4년 평균 : (과거 4년간 일반재원 평균증가율) × (당해연도 일반재원)

– 유형화는 현행 4단계에서 3단계로 축소

구 분	1유형	2유형	3유형
채무상환비 비율 (미래기준)	10%이하	10%초과 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율	30%이하	30%초과 60%이하	60%초과
일반재원 대비 한도액	10%	5%	–

나. 신규 한도액 설정기준 검토결과

○ 복식부기회계제도의 안착 및 신뢰성이 확보되는 시점에 자산·부채 회계정보를 지방채무 한도액 설정기준에 활용하도록 함

○ 현행 Flow 성격의 지방채무상환비비율은 유동비율, Stock 성격의 예산대비 채무비율은 차입부채비율로 대체함

유동비율 = 유동자산 / 유동부채

차입부채비율 = (수정)자산 / 차입부채

차입부채 : 단기차입금 + 유동성장기차입부채 + 유동성장기미지급금 + 장기차입부채 + 장기미지급금
(수정)자산 : 유동자산-기타유동자산+일반미수금+장기금융상품+기타투자자산 + (장기대여금-학자금위탁대여금)

○ 가용재원은 개념상 다소 모호할 뿐만 아니라 설문조사 결과 지방의 수용성이 미흡하고, Simulation 결과도 가용재원과 한도액의 격차가 매우 커 정책화는 어려울 것으로 예상됨

○ 다만, 가용재원에 근접한 개념으로 일본 신용평가기관인 R&I가 제안한 채무상환가능연수는 정책적 유용성이 확인되었으나 정책수단으로 확정하기에는 무리가 있고, 참고사항 정도로 활용할 수 있음

2. 제도정비

가. 지방재정분석·진단제도 정비

○ 재정분석과 재정진단을 분리하여 정체성을 재정립하는 한편으로 정책수단을 연계하여 정책효과를 제고함

○ 재정분석진단제도 발전방안

– 지방재정 운영에 대한 동향점검 및 상시 Monitoring 정책수단으로 활용

– 지방재정 운영·관리 종합지수 개발 및 정책환류(예산편성메뉴얼, 익년도 지방재정 운용방향 등)

– 지방재정 평가기능은 분석기능으로 역할 재정립

○ 지방재정진단제도 발전방안

– 행안부 자체적인 지방재정 건전성모형 개발·활용

※ E등급 이하는 재정진단단체, C등급 이상은 기채자율권 부여

– 중장기적으로 지방재정 건전성모형에 근거한 총액한도 설정기준 개발

○ 재정분석 및 재정진단의 발전과 관련하여 한국지방행정연구원의 조사·연구·정책평가기능이 강화되어야 함

■ 재정분석 : DB구축, 상시 모니터링, 분석결과 해석 및 정책환류 등
■ 재정진단 : 재정진단 수행 및 정책환류(진단결과 보고, 제도개선 및 시책발굴)
■ 조사·연구 : 관련제도 개선, 정책발전, 정책현안 대응 등

나. 재정위기관리제도 도입

○ 선진형 지방채제도 구축을 위해서는 중앙정부 개입수준을 축소하고 지방의 자율성 및 분권을 촉진하는 방향에서 접근 필요함

○ 주요국 사례로 미루어볼 때 한도액 설정기준은 정책판단의 문제임

– 실제 재정파산, 재정위기 사례가 없는 상태에서 객관화된 기준설정은 한계

○ 따라서, 중장기적으로 볼 때 한도액 설정기준은 가이드라인으로 제시하고 자치단체가 지방의회 승인하에 한도액을 설정하는 방안이 적절함

○ 이 경우, 자치단체 기채자율권 확대와 연계하여 (가칭)자치단체 재정위기관리법 도입을 긍정적으로 검토할 필요가 있음

다. 지방채시장의 친시장적 하부구조 구축

○ 우선적으로 강제첨가소화식의 지역개발공채 및 도시철도채권 발행제도를 축소・폐지하는 방안을 적극 검토함

– 불필요한 시장규제 축소, 민간자금 확대에 의한 지방채시장 활성화 유도

○ 지방재정공제회를 모태로 한 지방채전담 금융기관이나 지방채협회 설치방안을 검토할 필요가 있음

– 시장공모채 공동발행 유인

– 지방채의 발행・유통 촉진기능

– 재정여건 불리단체 등에 대한 양질의 인수자금 공급

<부록1> 주요국 지방채제도

1. 미 국

□ 미국의 지방채제도는 연방정부의 개입없이 주정부가 독자적으로 판단하여 운영하는데, 일반적으로 일반보증채(general obligation bond)의 발행잔액을 자산평가액의 일정비율로 연동시킨 총액한도제를 운용함

□ 그러나 모든 주에서 총액한도제에 의한 간접적인 규제양식을 도입하는 것은 아니며 수익채(revenue bond)는 총액한도제 대상에서 제외함

- 모든 주정부가 총액한도제를 도입·운용하지는 않음
- 12개 주는 지방채 발행에 제한이 없으며 38개 주는 주법으로 2개 주는 일반법의 형태로 총액한도제 운용

□ 또한 총액한도제에 의한 규제양식이 동일하다 해도 규제의 수준에는 다소간의 차이가 발생함

- 14개 주는 주민투표를 통과해야 한다는 전제하에 총액한도 이상의 추가발행 허용

□ 지방채발행에 연방정부가 주정부를 직접적으로 통제하지는 않지만 자치단체에 대한 주정부의 규제는 존재

> ▣ 총액한도 운용(48개 주), 기채목적 제한(32개 주), 주민투표에 의한 승인(40개 주)
>
> ▣ 상환이자율 제한(24개 주), 단기차입 제한(25개 주)

□ Vermont주를 제외한 49개 주정부는 균형예산 의무를 부과하며 29개 주정부는 과세·세출제한제도(TELs; Tax & Expenditure Limitations)를 채택

> ▣ 세출제한은 개인소득 증가율, 인구증가율, 물가상승율 등의 지표를 이용하여 제한
> 예) 세출증가 제한(2개 주)
>
> ▣ 과세제한은 증세를 시도할 때 의회승인을 요구하거나 주민투표 의무화
> 예) 재산세율 제한(12개 주), 특별구 세율제한(30개 주), 지방세 과세제한(27개 주), 재산평가액 증가제한(6개 주), 일반세입 증가제한(2개 주)

□ 또한 재정위기 예방책으로 재정위기예방기금(Rainy Day Fund), 비상대책기금(Contengency fund) 등을 운용

□ 사례연구 : 뉴욕주 총액한도제 설정기준(Constitutional Debt Limits)

- 자산평가액의 일정비율을 적용하며 상환기간 규제 및 지방의회의 승인 요구

- 총액한도의 개념은 발행능력을 나타내는 채무여력(Debt Margin)에서 출발하며 다음 절차를 거쳐 산정

  ① 과세가능한 부동산가치의 5개년 시가총액과 평균치를 산출

  ② 5개년 부동산가치 평균액의 7%를 채무상한액으로 설정

  ③ 특정 지방채사업의 발행액을 차감하여 채무여력 산출

회계말	과세가능한 부동산가치	주정부 최종보조율	시가총액
1998	$500,000	.50	$1,000,000
1999	1,000,000	.50	2,000,000
2000	1,500,000	.60	2,500,000
2001	1,750,000	.65	2,692,000
2002	2,000,000	.70	2,857,143
▣ 5개년 시가총액 = $11,049,449 ▣ 5개년 평균시가총액 = $2,209,889 ▣ 채무상한 $2,209,889 X 0.07 = $154,693 ▣ 고속도로 채무 = -$25,693 ▣ 채무여력 = $129,000			

자료 : New York State, Local Government Handbook, 2000.

- 상기 과정을 거쳐 Nassau County와 New York시(학군 포함)는 자산평가액의 10%, 여타 카운티는 7%를 채무한도액으로 설정

□ 한편, Kentucky주에서 시(city)는 자산평가액의 3%~10%, 카운티는 자산평가액의 2%, Maryland주의 경우 시는 주민투표 또는 지방의회에서 결정하며 카운티는 자산평가액의 15%, Virginia주는 시만을 대상으로 자산평가액의 10%를 적용함

□ 미국의 지방채시장은 채권시장을 중심으로 작동함. 따라서, 매우 다양한 형태의 지방채 상품이 개발·유통되고 있고 일반적인 채권과 마찬가지로 발행기관의 상환능력에 따라 지방채의 파산이 일상적으로 발생함

□ 이에 따라 지방채에 대한 위험관리시스템과 자치단체 신용력 지원을 위한 금융시스템이 구축되어 있음

- 연방파산법(U.S. Bankruptcy Code)에 의해 자치단체 파산제도를 도입
- 자치단체 파산제도 도입에 의한 투자위험 완화를 위하여 지방채보증보험, 지방채은행, 주정부의 상환보증 등 신용보완(credit enhancement)을 적극 활용

<부록표 1-1> 금융보증에 의한 주정부채 신용도 변화

주정부	기채 건수	보증된 기채건수	보증전	보증후
캘리포니아주	14	7	Aa3	Aaa
펜실베니아주	2	2	Aa2	Aaa
풀로리다주	11	7	Aa2	Aaa
일리노이주	6	5	Aa2	Aaa
미시간주	1	1	Aa1	Aaa
뉴져지주	4	1	Aa2	Aaa

자료 : Moody's, Moody's US municipal bond rating scale, Special Comment, 2002.

□ 주지방채은행(state bond bank)등 공적금융기관을 설립, 신용력을 지원(11개 주정부가 지방채은행을 운영)

□ 미국의 지방채시장은 수익채(revenue bond)를 중심으로 활성화되어 있음

- 공항수익채, 병원수익채, 단독주택저당수익채 등 다양한 형태의 수익채가 존재

<부록표 1-2> 미국 지방채시장의 수익채 유형과 기능

유 형	기 능
공항수익채 (Airport revenue bonds)	착륙료, 주유료 등 통행관련 수익이나 터미널과 같은 시설이용에 대한 항공사로부터의 임대수익
병원수익채 (Hospital revenue bonds)	연방정부 및 자치단체의 보조금, 제3의 납부자, 개별적인 특허료
대학수익채 (College and university revenue bonds)	기숙사비, 수업료, 대학의 일반자산 매각수입
단독주택저당수익채 (Single family mortgage revenue bonds)	주택저당채권, 대부금 지원금
다세대주택수익채 (Multi family revenue bonds)	연방정부가 보증하는 주택저당채권, 연방정부 보조금, 금융비용 보조금, 재산세 감면액
공공전력수익채 (Public power revenue bonds)	전력회사 경영수익
자원재생수익채 (Resource recovery revenue bonds)	쓰레기처리료, 전기, 증기, 연료 등의 판매수익, 재생자원의 판매수익
항만수익채 (Seaport revenue bonds)	시설임대료, 터미널 및 화물료
하수도수익채 (Sewer revenue bonds)	설치료, 사용자부담금
학자금대부수익채 (Student loan revenue bonds)	연방정부 또는 주정부가 보증
유료도로 및 주유세 수익채 (Toll road and gas tax revenue bonds)	통행료, 주유세, 자동차등록비, 운전면허료
수리시설수익채 (Water revenue bonds)	수리시설 사용료

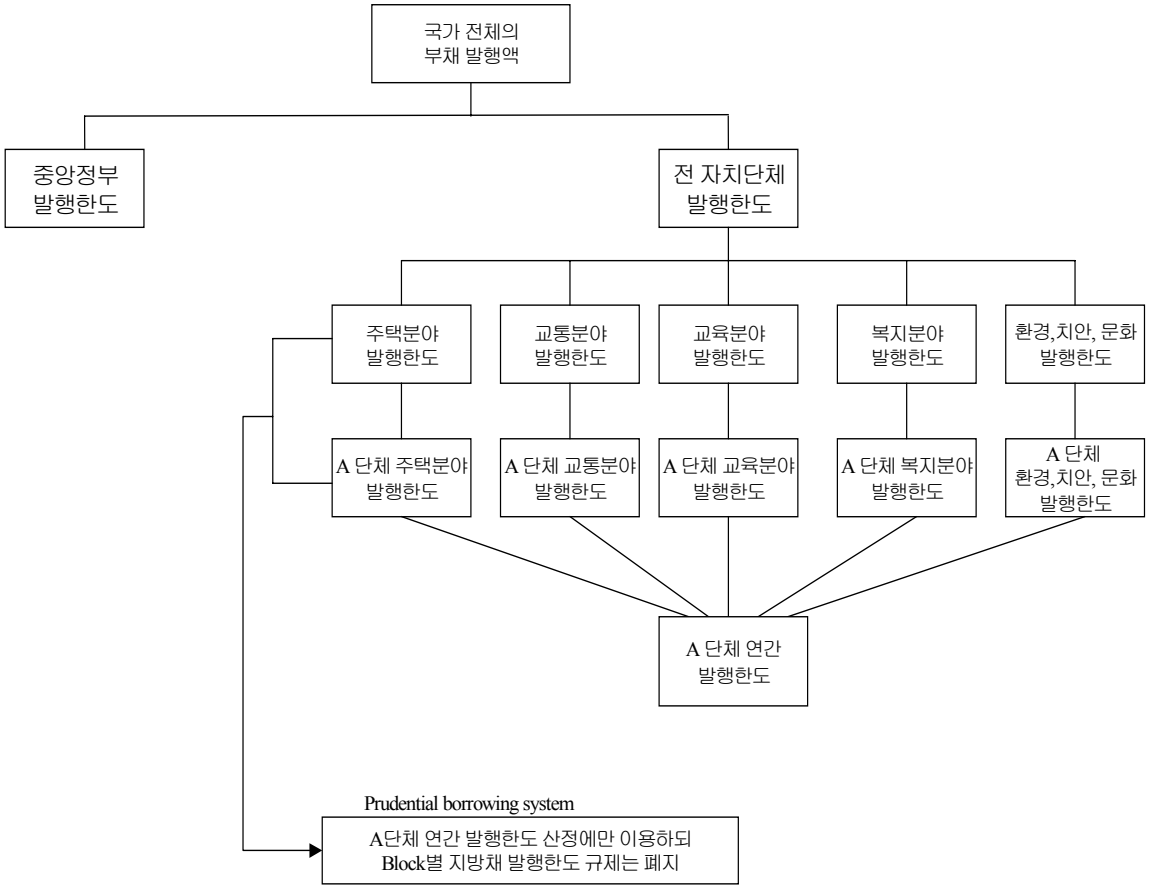
2. 영 국

□ 1970년대 이전에는 사업별로 발행규모를 제한하는 기채허가제를 운용하다가 대처정권 시기에 주택, 교육, 교통, 복지, 도시대책, 기타 6개 분야로 구분하여 각 분야별로 발행한도액을 설정한 capping제를 도입하였음

□ 그러나 지방재정의 자율성 신장과 책임성의 조화를 지향한 2003년 지방정부법(Local Government Act 2003)에 의거하여 자치단체의 기채자율권을 확대하는 방향으로 지방채제도를 개선하였음

□ 이에 따라 2004년부터 block별 발행제한을 폐지하고 기채자율권을 확대한 자체발행규제(Prudential Borrowing System)를 도입하였음

- block별 한도액에 대한 명시적인 규제를 폐지하는 대신 지방채시장의 중추기관으로 기능하는 PWLB가 법적 혹은 내부적으로 정한 기준에 의거하여 느슨한 수준에서 관리
- 연간 발행한도, 발행조건, 상환방법, 적채사업의 조건을 충족시키면 PWLB는 대부분의 지방채를 인수



□ 공공사업융자위원회(PWLB; public works loan board)는 자치단체에 융자할 목적으로 1875년 공공사업융자법(public works loan act 1875)에 의해 설립하였으며 지방채의 90%를 인수하는 실질적인 지방채은행의 역할을 수행함

- PWLB의 융자재원은 국가대부기금(national loans fund)을 통하여 국채로 조달
- 2002~2003 회계연도에는 지방채 발행물량의 88%를 융자

<부록표 2-1> 영국 지방채시장에서 PWLB의 위상

(단위 : 10만 파운드)

	1957-1958	1977-1978	1987-1988	1997-1998	2000-01	2001-02	2002-03
융자액	3,218	12,941	39,356	42,917	47,169	47,045	44,589
총발행액	5,647	34,264	56,616	50,355	50,981	51,242	50,935
융자액/총발행액	57.0%	37.8%	69.5%	85.0%	93.0%	92.0%	8.0%

자료 : PWLB, 128th Annual Report 2002-2003

□ PWLB의 지방채 인수 판단기준은 다음과 같음

- 해당 자치단체의 은행잔고. 즉, 현금흐름의 건전성
- 발행조건(이자지급의 방법, 이자율위험도 등)
- 상환방법(만기, 원리금 지급방법 등)
- 발행주체(자치단체와 산하기관 중 교통, 경찰, 소방, 쓰레기처리, 보건, 기타)

□ 결국, 지방채 발행이 허용된 자치단체와 산하기관이 발행한도 범위내에서 융자신청을 하면 PWLB는 일반적인 금융기관의 대출심사와 유사하게 현금흐름의 건전성, 발행조건 및 상환방법의 적정성을 판단하여 인수 여부를 판단함

□ 따라서 영국의 자치단체는 연간 전체적인 발행한도만 준수하면 사실상 자유롭게 지방채 발행이 가능해졌다고 볼 수 있음

3. 캐나다

□ 지방채 발행권에 관한한 주정부는 연방정부의 규제없이 자율권을 행사하며 미국과 같이 경상예산의 수지균형 조건도 충족시킬 필요가 없음

□ 주정부의 주요 차입원은 채권시장임. 주정부는 주로 채권시장을 이용한 지방채 발행과 연금재원(CPP; Canada Pension Plan)으로부터 차입에 의존하고 있음

□ 반면에 자치단체는 주정부와는 다르게 예산의 수지균형원칙을 충족시켜야 하며 지방채 발행도 주정부의 승인을 받아야 함

- 주정부는 황금율을 적용하여 자본투자사업에 한하여 지방채 발행을 승인

□ 일부 주에서는 총액한도제를 적용하고 있음. 한도기준은 경상예산, 재산평가액, 조세수입의 일정비율임

□ Ontario주는 OMEIFA(Ontario Municipal Economic Infrastructure Financing)가 지방채 전반에 대한 관리기능을 수행함

- OMEIFA는 온타리오주 지역경제 및 공공투자사업을 조정하고 있는바, 지역SOC 구축과 지역경제의 활력유지를 목적으로 연방정부의 보조금, 민자유치, 지방채발행 등 다양한 형태의 재원조달 및 투자우선순위 조정기능을 수행

- 온타리오주 지방채정책은 주의회의 승인하에 이루어지며 구체적인 기채사업의 추진은 OMEIFA가 수행

□ 온타리오주의 자치단체는 광역단체(regional municipalities와 county)와 기초단체(city, town, township)로 구성되어 있으며 지방자치법(Municipal Act)에 의거하여 다소 상이한 관리기준이 적용됨

- 광역단체는 자본투자사업에만 지방채발행을 허용
- 기초단체는 광역단체의 기채승인하에 지방채발행이 가능

□ 자치단체는 매년 발행한도 규제를 받음(annual repayment limit)

- (채무상환비/자체수입) 비율의 25%를 초과할 수 없음

  * 자체수입 = own purpose revenue

□ OMEIFA는 자치단체에 대한 융자기능도 수행하나 융자규모는 자치단체 규모에 따라 상이한 기준을 적용함

- 연간 융자계획에 따라 총 융자액에서 자치단체의 규모를 감안하여 최고 10% 이내의 수준으로 융자가 이루어지며 이 재원에 의한 지방채발행은 OMEIFA의 승인을 요구

□ 또한 기채규모에 따라 주정부의 승인을 받아야 함

- 500만달러 이하는 OMEIFA 승인사항
- 500만달러 이상은 주정부 각료회의 승인사항

□ 여타 채무관리규정

- 채무한도액 초과시에는 사업계획의 축소, 공기연장 등의 방법으로 발행한도 이내로 유도함

- 지방채발행을 승인하면 기채사업이 제대로 진행되고 있는지 주기적으로 감독
- AA- 이상 신용등급을 받은 광역단체에 한하여 상업어음, 유동화증권 등에 대한 여유자금 투자를 허용
- AA- 미만 광역단체가 자산투자시에는 주정부 승인 의무화

□ 기초단체는 경상운영비 목적으로 한 자체적인 차환채 발행이 불허되며 광역단체의 승인하에서만 발행할 수 있음

□ 온타리오주는 다음과 같은 제도적 수단으로 지방채무를 관리·감독함

- 신용평가기관의 평가보고서
- 자치단체 재무제표 평가보고서
- 자치단체별 재정성과 및 채무관리정책

4. 독 일

□ 전통적으로 독일의 지방재정은 기본법 제109조에 따라 '연방과 주는 재정적으로 상호독립이다'라는 인식에서 출발함에 따라 지방채 역시 주정부에 대한 연방정부의 직접적인 개입은 없음

□ 기초자치단체의 지방채 발행은 주정부가 자율적으로 판단하도록 일임하고 있음

- 일반적으로 기초자치단치의 지방채는 자본계정 내에서 발행해야 하며 발행물량은 매년 주정부가 정책적으로 판단하여 상한액을 규제
- 구체적으로 투자지출, 투자촉진책, 차환채 용도로 발행해야 함

□ 통상 지방채 총액은 주정부가 기초자치단체의 예산승인 과정에서 통제하며 자체세입의 1/7을 초과하지 않는 범위에서 발행물량을 허가하는 포괄허가제가 적용됨

- 따라서, 독일의 포괄허가제는 지방채잔고 기준이라기 보다는 매 회계연도 당해 자치단체의 연간 발행상한액이 됨

□ 포괄허가제는 개별 투자사업이 아니라 재정운영기조, 자치단체 재정여건, 투자계획 등을 종합적으로 고려하여 자본계정내에 발행가능한 총액으로 허가함

□ 헷센주의 경우 5개년 재정계획에 포함된 세수동향이나 경상회계 상황, 적립금잔고, 차입금 상황 등으로 허가액을 판단하는데, 경우에 따라서는 세출삭감이나 투자억제 등의 조건을 추가하기도 함

□ 그러나 모든 주정부가 자치단체의 지방채 발행총액을 규제하는 것은 아니며 최근 Nordrhein-Westfalen주는 이러한 허가제도를 폐지하였음

5. 일 본

□ 일본의 지방채제도는 2006년부터 '협의제'로 이행함

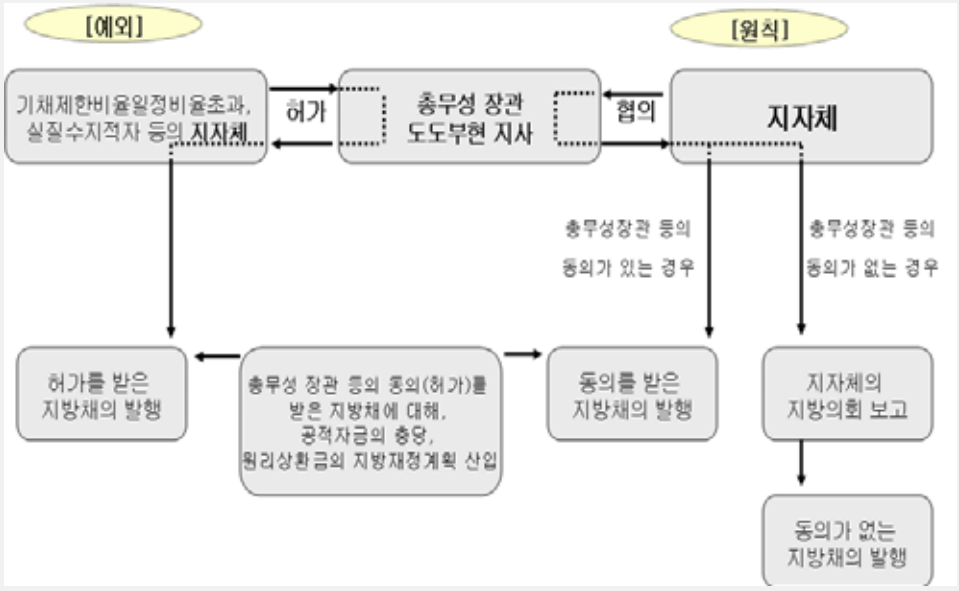
- 협의제는 지방분권추진위원회의 권고에 따라 지방채의 원활한 발행, 지방재원의 보상, 건전성 확보 등을 종합적으로 감안한 정책결정

-개정된 지방재정법(제5조)은 '지방채를 발행할 때 총무성장관 혹은 도도부현의 지사와 협의해야 한다'고 규정

□ 즉, 2005년까지는 현행 방식대로 단위사업별 기채승인을 받아야 하지만 2006년부터 자치단체는 상급정부와 협의하는 절차만 거치면 지방의회의 승인하에 자유로운 지방채발행이 가능함

※일본의 지방채 협의제도

- 지방채허가제 하에서는 허가가 없으면 기채가 안되었던 반면, 협의제 하에서는 동의가 없다 하더라도 지방의회 보고를 거쳐 발행이 가능.
- 광역단체의 경우 실질수지비율(=실질수지/표준재정규모)이 2.5% 이상 적자를 시현하거나 실질공채비율이 18%를 초과하면 아래 그림의 <예외> 지자체로 지정되어 허가가 필요.



출처: 土居(2007), p.9.

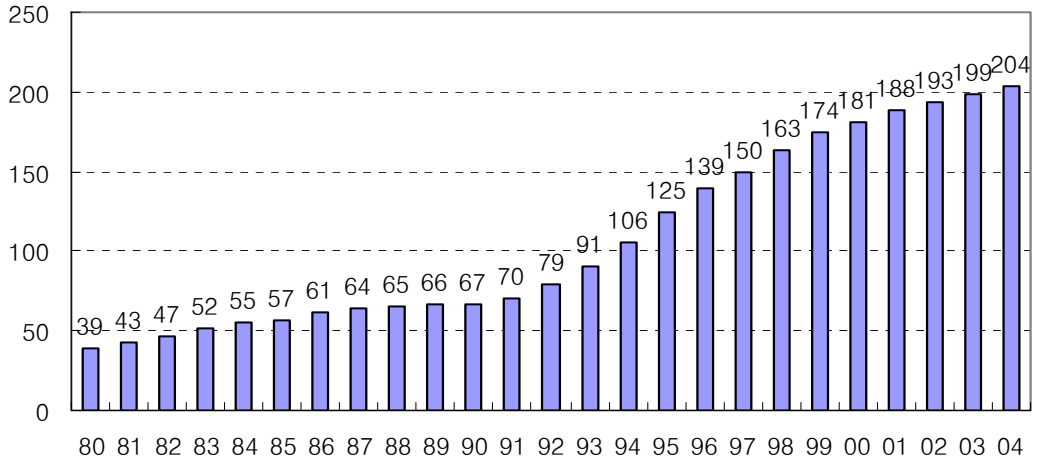
□ 그러나 협의제 전환에도 불구하고 내용상 중앙통제형 관리방식에서 벗어났다고 볼 수 없음

- 중앙정부와 협의한 지방채에 대해서는 지방교부세 산정과정에서 공채비에 반영하나 협의과정을 생략한 지방채는 공채비에 산입하지 않는 방식으로 규제

□ 특히, '자치체재정건전화법'을 제정(2006년)하여 지방채무 사후관리에 주력함

- "3위일체"등 재정분권 촉진에 대응한 지방의 책임성 강화
- 지방공영기업, 지방공사, 제3섹터 등과 연결된 종합적인 재정관리 필요성 대두
- 지방채무 급증에 따른 재정파산 가능성 고조와 재정파산 이전에 자주적인 재정건전화를 위한 제도정비 필요성 제기

지방채무잔고 추이



□ 자치체재정건전화법은 지방채무의 파산을 허용함으로써 시장규율형 관리방식으로 이행한다는데 의의가 있으며 상환능력 기준으로 조기건전화가 가능한 자치단체와 재정재생이 필요한 자치단체로 분리함

<부록표 5-1> 자치체 재정건전화법의 제도적 특징

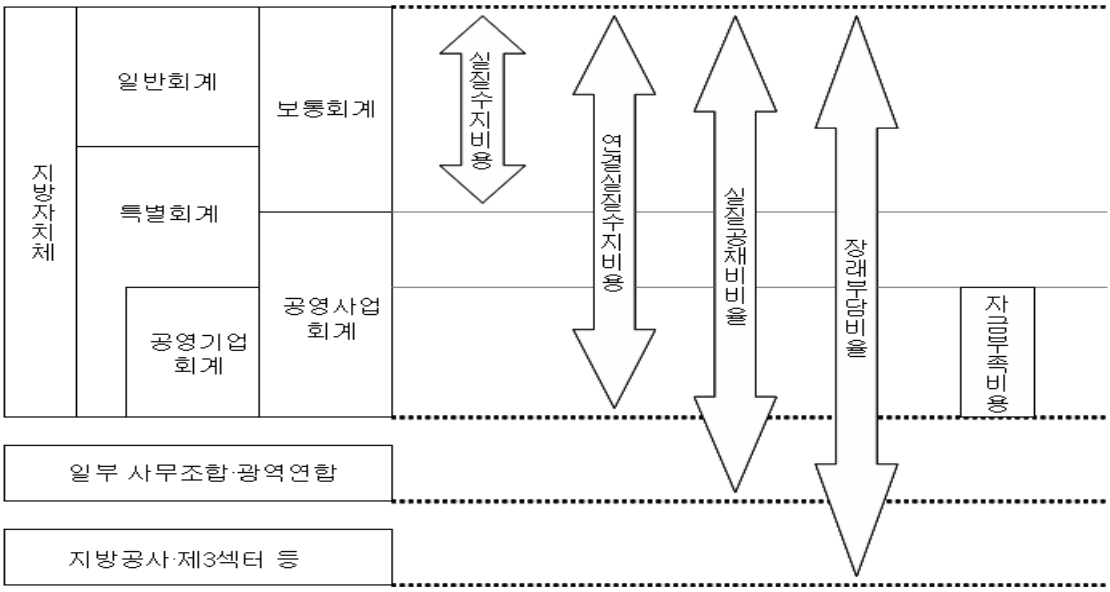
건전단계	조기건전화	재정재생
•지표정비 및 정보공개 •외부감사, 의회보고·공표	•자구노력으로 건전화 가능 •재정건전화계획 수립(의회의결), 외부감사 의무화 •추진결과 의회보고, 공표 •조기건전화가 매우 곤란시 총무성은 필요사항을 도도부현에 권고	•재정재생을 위한 국가개입이 불가피한 자치단체 •재정재생계획 수립(의회의결), 외부감사 의무화 •재정재생계획은 총무성 동의하에 추진 •동계획 부동의시 총무성은 예산변경 권고

□ 재정재생 자치단체는 종전과 같이 중앙정부의 기채승인 대상으로 관리하여 부분적인 중앙통제형 관리방식을 유지하고 있음

- 적자비율이 일정 이상인 자치단체(도도부현 5%, 시정촌 20%)는 총무성에 신청하여 동의를 받으면 재정재생 자치단체로 분류
- 재정재생계획을 수립하여 이행하여야 하며 기채자율권을 구속

□ 조기전건화 및 재정재생 대상 자치단체의 선정은 4대지표(실질수지비율, 연결실질수지비율, 실질공채비율, 장래부담비율)를 활용함

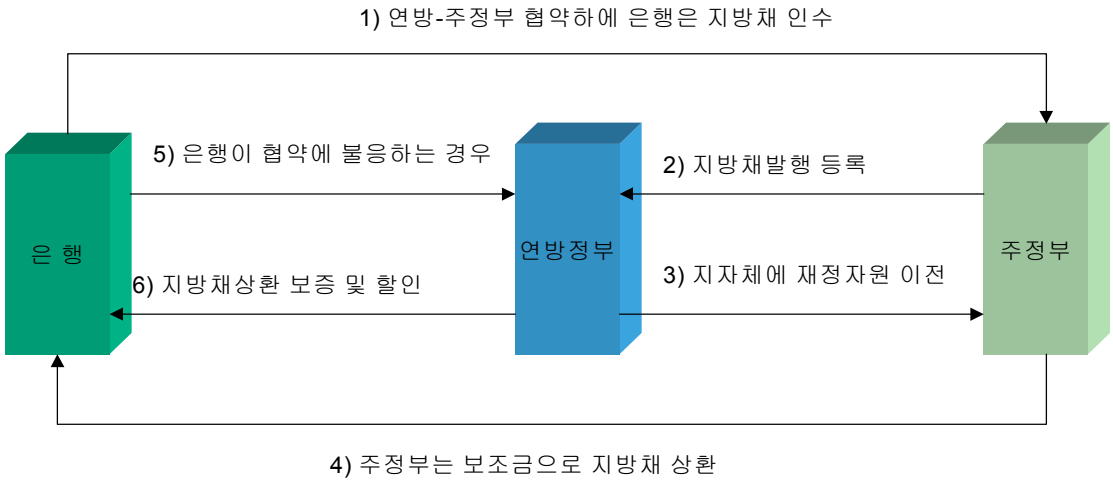
- 그러나 이들 4대지표는 지방공사·3섹터등 외곽기관과 연결된 종합지표 성격을 갖고 있으므로 단계적으로 개발(계획)



6. 멕시코

□ 기존 지방채제도

- 연방정부와 주정부 사이에 지방채의 발행 및 상환에 대한 협약을 체결
- 지자체는 연방정부에 지방채발행을 신청하면 은행은 연방정부와 주정부간 협약에 의거하여 주정부에 대출하고 연방정부는 상환보증
- 연방정부는 지방채 상환재원을 이전재원의 형태로 보조하며 지자체는 이 재원으로 지방채를 상환



□ 그러나 이러한 관리방식은 기채자율권을 침해할 뿐만 아니라 과도한 지방채발행을 야기하여 재정위기를 초래하였음

□ 이에 따라 2000년 지방채무 관리방식을 시장규율형으로 전환하였으며 오히려 지방재정의 건전성이 회복되는 긍정적인 결과를 가져왔음

- 2000년 3월 연방정부와 주정부의 지방채협약제도를 폐기하고 은행과 주정부가 자유롭게 지방채발행·인수를 허용하는 방향으로 개선
- 연방정부는 지방채 상환보증제도를 폐지하였으며 지자체는 지방의회의 승인하에 자율적인 지방채발행을 하도록 개선
- 지방채 신용평가제도 도입
- 1999년 지방채 신용등급에 따라 은행의 자금운용규정 변경

□ 제도개혁의 기대효과

- 연방정부는 통계관리 목적으로만 지방채발행 등록제 운용
- 주정부채 보증제도를 폐지함으로써 재정규율 확립
- 기채자율권의 신장

<부록2> 총액한도 연간기준과 잔액기준 비교

○ 최종목표 (x)는 재정위기 예방이며 정책수단 (I)은 지방채 발행인 경우를 상정할 때 다음의 확률적 선형관계를 갖는다고 가정함.

$$x_t = aI_t + u_t$$

○ 여기서 x_t와 x_t^*는 t기에 최종목표의 실제치와 목표치이며 I_t는 자치단체가 선택한 지방채 발행규모, u_t 는 다음의 성격을 갖는 확률변수임

$$E(u)=\overline{u},\ E(a)=\overline{a},\ Var(u)=\sigma_u^2,\ Var(a)=\sigma_a^2,\ \rho=\frac{E(a,\ u)}{\sigma_a\ \sigma_u}$$

○ 그러면 손실함수(loss function)는 다음의 형태를 보임

$$\begin{aligned} &Min\quad E(U)=E\ [\ (x_t - x_t^*)^2\ ] \\ &s.t\quad x_t = a\ I_t + u_t \end{aligned}$$

○ 상기 목적함수식과 제약식을 결합하여 최소화문제를 풀면,

$$\begin{aligned} E(u) &= E\ [(a\ I_t + u - x_t^*)^2\ ] \\ &= \sigma_a^2\ I_t^2 + \sigma_u^2 + 2\rho\sigma_a\sigma_u I_t + (\overline{a}\ I_t + \overline{u} - x_t^*)^2 \end{aligned}$$

$$\frac{\partial E(u)}{\partial I_t} = \frac{\overline{a}(x_t^* - \overline{u}) - \rho\sigma_a\sigma_u}{\overline{a^2} + \sigma_a^2} = 0$$

$$I_t^* = \frac{\overline{a}(x_t^* - \overline{u}) - \rho\sigma_a\sigma_u}{\overline{a^2} + \sigma_a^2} \quad \text{.....(1)}$$

○ 최소화문제의 필요조건을 만족하려면 $(x_t^* - \overline{u}) = 0$ 이고, $\sigma_a\sigma_u = 0$ 혹은 σ_a와 σ_u 가운데 하나가 0이어야 함. 그러나 현실 세계는 불확실함으로 $\sigma_a = \sigma_u \neq 0$로 보는게 타당하며 따라서 다음 관계가 성립하게 됨

$$\overline{a}(x_t^* - \overline{u}) - \rho\sigma_a\sigma_u = 0$$

$$x_t^* = \frac{(\rho\ \sigma_a\ \sigma_u)}{\overline{a}} + \overline{u}$$

○ 제약식을 전미분하여 증가율로 표기하면, 다음 식 (2)가 됨

$$\Delta x_t = a \Delta I_t + \Delta u_t \quad \text{.....(2)}$$

○ 식 (2)는 매년도 채무부담($\triangle x_t$)이 연간 채무발행액($\triangle I_t$)과 그동안의 차입으로 누적된 자치단체의 재정적 어려움($\triangle u_t$)에 따라 결정된다는 것을 말해줌

○ 즉, 지금까지 차입한 채무로 인하여 발생한 상환부담의 크기에 따라 올해 발행한 채무가 재정위기에 미치는 영향은 달라지게 됨

○ 그런데 연간 채무발행액이 잔액기준 총액한도가 아니라 매년도 총액한도에 따라 이루어진다면 채무액은 기하급수적으로 증가함으로써 재정위기에 미치는 영향력은 더 커짐

○ 매년도 채무한도액 범위내에서 실제 발행액이 임의보행(random walk) 과정을 따른다고 가정하면 식 (3)이 됨. 여기서 ε_t 는 백색잡음(white noise)인 확율변수임

$$I_t = \alpha I_{t-1} + \beta \varepsilon_t \quad \text{.....(3)}$$

○ 식 (2)와 식 (3)을 통합하여 정리하면, 다음과 같이 채무발행액은 기하급수적으로 증가하면서 재정위기는 더욱 악화됨

$$\Delta x_t = a \sum_{t=1}^{n-1} I_t + \left(\sum_{t=1}^{n-1} \varepsilon_t + \Delta u_t \right)$$

<부록3> ACIR기준 예산균형 관리수준

	관리기준		관리대상					평점
	상급 정부 규제	자체 규제	예산안 제출	예산안 승인	재정적자 이월가능 (다년도)	재정적자 이월가능 (1년도)	재정적자 이월금지	
ACIR 평가기준	2	1	1	2	4	6	8	
오스트레일리아		√					√	9
오스트리아	√				√			6
체 코	√		√					3
덴마크	√						√	10
핀란드					√			4
프랑스	√			√				4
독일(주정부)		√		√				3
독일(지자체)	√						√	10
아일랜드								0
일 본		√		√				3
한 국	√			√				4
네덜란드	√						√	10
노르웨이	√				√			6
폴란드		√	√					2
포루투칼	√			√				4
스페인(주정부)	√						√	10
스페인(지자체)	√						√	10
스웨덴	√				√			6
스위스(주정부)		√		√				3
스위스(지자체)	√			√				4
터 키	√		√					3

<부록4> 지방채 설문조사서

지방채발행 자율권 확대와 재정위기관리제도 기반정비를 위한 설문서

안녕하십니까? 잘 아시다시피 신정부 출범과 더불어 지방재정 역시 지방의 역할증진을 통한 국가경쟁력 향상 및 지역경제 활성화에 주력할 계획입니다.

그동안 지방재정은 자율권의 신장과 책임성의 조화를 도모하고자 많은 노력을 경주하여 왔습니다만, 여전히 노력해야 할 정책과제가 남아있는 것도 사실입니다. 특히, 새로운 정부는 한정된 국가 재정자원을 적기적소에 배분하는 노력을 요구하고 있으며 중앙의 규제를 완화·폐지함으로써 지방의 자율성·창의성에 의한 내재적 발전을 지향하고 있습니다.

자치단체 스스로의 발전전략이 가시적인 성과를 거두기 위해서는 무엇보다 중앙정부의 안정적인 재정지원이 필요합니다만, 한편으로는 지방채발행의 순기능을 효과적으로 활용하는 자체적인 노력과 제도적 보완 역시 중요합니다. 2006년부터 총액한도제를 본격적으로 실시하고 있으나 지방채발행은 여전히 소극적인 관행에서 벗어나지 못하고 있고, 재원부족에 따른 투자사업의 적기 추진에 애로를 겪고 있습니다.

따라서, 무엇보다 총액한도제의 발전, 지방채발행의 자율성 신장을 위하여 자치단체가 당면하고 있는 현실과 제도적 보완이 필요한 부분이 무엇인지를 정확하게 파악하는 일이 급선무라 사료됩니다.

본 설문조사는 이러한 의도에서 실시하고 있으며 총액한도 설정기준, 지방채시장 활성화, 합리적인 지방채무관리방식, 지방재정분석의 정책환류, 재정운용 압박 자치단체에 대한 관리·지원제도 등이 핵심이 되겠습니다.

바쁘시겠지만, 아무쪼록 지방자치단체의 의견이 수렴되어 올바른 정책대안이 수립될 수 있도록 적극적인 협조를 부탁드립니다. 응답내용은 통계법 제13조(비밀보호)에 의거하여 비밀이 보장되며 통계목적 이외에는 사용되지 않을 것입니다.

- 감사합니다 -

행 정 안 전 부(02-2100-4105, 천상철)
한국지방행정연구원(02-3488-7325, 조기현)
E-Mail 주소 ; ckh@krila.re.kr

※ 유의사항 : 예산계장 응답을 원칙으로 하되, 불가피할 경우 지방채와 재정분석·진단제도 담당자 한 분씩 업무 관련 질문항목에 응답하여 주시기 바랍니다

※ 설문 문항별 해당번호를 (①~⑤)로 또는 체크하여 주시기 바랍니다

Ⅰ. 개요

1. 선생님의 소속기관을 간략하게 기재하여 주시기 바랍니다.

① (　　)특별시·광역시　　② (　　)도

③ (　　)시　　④ (　　)군　　⑤ (　　)구

Ⅱ. 지방채무 총액한도제와 관련된 질문입니다

2. 선생님께서 소속된 자치단체의 경우 **지방채발행에 대한 수요**를 어느 정도로 판단하고 계십니까?

① 지방채발행 수요가 매우 크다　　② 지방채발행 수요가 다소 크다

③ 지방채발행 수요가 적은 편이다　　④ 지방채발행 수요가 매우 적다

3. 향후 지방채사업의 수요에 대한 질문입니다. **향후 지방채수요가 높은 분야별로 우선순위**를 정하여 기재하여 주시기 바랍니다.

지방채발행이 필요한 분야(사업)	우선순위
① 노인복지, 장애인복지 등 사회복지시설물	
② 상수도 및 하수도 관련사업	
③ 하수·오수·쓰레기처리등 환경오염방지사업	
④ 지방도로 확·포장, 우회도로 등 각종 도로사업	
⑤ 도시철도 연장·신설등 관련사업	
⑥ 지방공단, 농공단지, 택지개발 등 수익자부담사업	
⑦ 청사 이전·신축등 공공청사 정비사업	
⑧ 기타(관광단지 조성, 경기장 건설, 주거환경개선 등)	

4. 지방채무 총액한도제가 **기채자율권 신장에 기여**하였다고 생각하십니까?

① 매우 기여하였다　　② 대체로 기여하였다

③ 다소 미흡하다　　④ 매우 미흡하다

5. 총액한도제 도입이 재정운영 **건전성에 긍정적인 영향**을 주었습니까?
   ① 건전성을 크게 개선하였다　　② 건전성을 다소 개선하였다
   ③ 별다른 영향이 없다　　④ 건전성이 악화되었다
   ⑤ 건전성이 매우 악화되었다

6. 지방채무 총액한도제 도입에도 불구하고 **기채자율권 신장에 부정적인 평가**를 내리셨다면 다음의 어떤 항목에 해당합니까?
   (4번 질문의 ③과 ④에 응답하신 분만 해당합니다)
   ① 총액한도제를 도입했으나 여전히 지방채발행시 승인을 받아야 한다
   ② 총액한도 기준이 부적절하여 자유로운 지방채발행을 어렵게 한다
   ③ 투융자심사등 관련 제도의 규제가 존치되고 있다
   ④ 정기저리의 정부자금 부족으로 총액한도제의 실질적 이득이 미흡하다
   ⑤ 기타 (　　)

7. 총액한도제가 **지역개발 및 지역경제 촉진에 긍정적인 영향**을 주었다고 평가하십니까?
   ① 매우 긍정적이다　　② 다소 긍정적이다
   ③ 다소 부정적이다　　④ 매우 부정적이다

8. 총액한도액은 '06년 5.8조원, '07년 6.4조원, '08년 7.2조원으로 확대하여 왔으나 실제 발행액은 총액한도액 대비 48.8%에 불과할 정도로 부진한 실정입니다. 선생님께서는 이처럼 **지방채발행에 소극적인 배경**이 무엇이라고 생각하시는지 우선순위별로 기재하여 주시기 바랍니다.

소극적인 배경	순위
① 지역주민의 부정적 시각으로 단체장이 소극적이다	
② 과거와 같은 장기저리의 우량자금이 부족하다	
③ 적채심사등 상급정부의 규제로 발행까지의 절차가 복잡하다	
④ 발행한도액이 적정치에 미달하여 지방채사업 추진이 어렵다	
⑤ 심리적 부담, 금융지식 부족 등으로 담당직원이 소극적이다	
⑥ 실제 지방채발행의 필요성이 높지 않다	

- 참고사항 : 현행 총액한도 설정기준 -

현재 총액한도 설정기준은 채무상환비비율 및 예산대비 채무비율을 감안하여 4개 유형으로 구분한 후, 유형별로 일반재원의 일정비율로 한도액을 설정하고 있습니다.

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비비율*	10%이하	10%이하	10초과 ~ 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율**	30%이하	30%초과 ~ 40%이하	40%초과 ~ 80%이하	80%초과
총액한도기준 (일반재원 대비)	10% 이하	5% 이하	3% 이하	0

* '04~07 순지방비로 상환한 채무액/'04~07 일반재원수입액 × 100

** '07년 채무총규모(지방채,채무부담,보증채무) / '07년 예산총규모 × 100

9. 상기와 같은 **총액한도 산정기준이** 합리성, 객관성 측면에서 **적절**하다고 생각하십니까?

① 매우 적절하다 ② 대체로 적절하다

③ 다소 미흡하다 ④ 매우 미흡하다

10. **총액한도 기준설정이 불합리하다면** 구체적으로 **그 이유는** 무엇입니까?

(9번의 ③, ④에 응답하신 분만 해당하며 2개 이상 체크하셔도 무방합니다)

① 지표로서 채무상환비비율이 부적합하다

② 지표로서 예산대비 채무비율이 부적합하다
③ 4개 유형으로 구분하는 방식이 부적합하다
④ 일반재원에 연동된 한도액 기준치(10%, 5%, 3%, 0)가 비현실적으로 낮다

11. 상기의 총액한도 설정기준을 개선한다면 **바람직한 지표값을 직접 기재**하여 주시기 바랍니다.

	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비비율	_____%	_____%	_____%	_____%
예산대비 채무비율	_____%	_____%	_____%	_____%
총액한도기준 (일반재원 대비)	_____%	_____%	_____%	_____%

12. 채무상환비비율은 과거기준 보다는 향후 채무부담을 나타내는 **미래기준이 더 적합하다는 의견**도 있습니다. 이에 대한 선생님의 견해는 무엇입니까?
① 미래기준이 매우 적합하다 ② 미래기준이 다소 적합하다
③ 과거기준이 적합한 편이다 ④ 과거기준이 매우 적합하다

13. 지방채무 **한도액을 상향조정**할 경우 지방채발행이 현재보다 **더 활성화**될 것으로 예상하십니까?
① 매우 활성화 될 것이다
② 다소 활성화 될 것이다
③ 별다른 차이가 없을 것이다
④ 지방채에 대한 부정적인 분위기로 오히려 저하될 것이다

14. 1유형을 제외한 **2유형, 3유형, 4유형에 속하는 자치단체는 채무과다단체로 규정**되어 채무감축목표, 감채기금적립 등 '채무관리계획'을 수립·시행하여야 합니다. **채무과다단체 분류기준이 적절**하다고 생각하십니까?
① 현행 분류기준이 바람직하다
② 3유형 및 4유형만 채무과다단체로 분류하도록 한다
③ 4유형만 채무과다단체로 분류하도록 한다

15. 현재 총액한도 설정기준 이외에 더 적정하다고 생각하시는 지표가 있다면 기재하여 주시기 바랍니다(⑦번의 기타항목은 산식을 기재 요망)

① 복식부기회계상의 유동부채/유동자산비율 ② 채무총규모 / 일반재원
③ 채무총규모 / 지방세수입 ④ 채무총규모 / 자주재원
⑤ 주민1인당 채무액 ⑥ 채무총규모 / 투자가용재원
⑦ 경상수지비율<(인건비+관서운영비+경상적경비+채무상환비)/일반재원>

16. 기채자율권 신장을 위한 **총액한도제 발전방안**을 모색하고 있습니다. 다음 발전방안 중 **가장 바람직하다고 판단하신 항목**에 체크하여 주시기 바랍니다.

① 중앙정부는 기준만 제시하고 한도액은 자치단체 자율적으로 결정하여야 한다
② 지금과 같이 한도액을 중앙정부가 산정하되, 산정방식을 개선하여야 한다
③ 중앙정부의 개입은 불필요하며 자치단체 스스로가 채무한도액, 적채사업 등을 조례로 규정하고 지방의회가 발행승인권을 행사하여야 한다
④ 한도액을 중앙정부가 설정하든, 자치단체 스스로 설정하든 상관없이 정부자금 지방채사업에 대한 적채심사제도가 폐지되어야 한다

17. 현재 총액한도액은 4개 유형으로 구분하여 **매년** 일반재원의 0~10%로 설정하고 있습니다. 이러한 **연도별 결정방식**은 특정 단체장의 독식, 재정위기 예방 등의 장점이 있으나 적정 규모의 지방채사업 추진 등을 어렵게 할 수 있습니다. 세입 기준으로 한도액을 고정하는(예; 자체세입의 50%, 총세입의 30% 등) **세입고정 연동방식으로 전환**을 검토할 수 있는데, 선생님의 견해를 말씀해 주시기 바랍니다.

① 매우 바람직하다 ② 바람직한 편이다
③ 현행 유지가 바람직하다 ④ 현행 유지가 매우 바람직하다

18. 세입고정 연동방식으로 전환시, **바람직한 지표를 선택한 후, 해당 지표의 한도기준을 기재**하여 주시기 바랍니다(15번의 ①, ②에 응답하신 분만 해당)

① 지방세의 (_____ %) ② 자체세입의 (_____ %)
③ 일반재원의 (_____ %) ④ 총세입의 (_____ %)
⑤ 1인당 채무액 (_____ 천원)
⑥ 기타 (지표명 : 지표값의 _____%)

19. World Bank는 지방채제도의 국가별 비교분석에서 다음과 같이 4개 유형으로 구분하고 있습니다. 우리 나라의 총액한도제는 행정적 관리형이면서 규범형 성격이 가미된 형태인데, **긍극적으로 어떤 유형으로 발전**하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ( )

	특 성	운용 국가
① 행정적 관리형	- 적채기준을 중앙정부가 설정하고 승인권 등으로 지방채무를 관리	일본, 영국, 한국(총액한도제 이전)
② 규범적 관리형	- 기본적인 적채기준만 정해주고 기준 범위에서는 기채자율권 부여	미국(총액한도제), 독일, 이탈리아
③ 시장규율형	- 중앙정부 간섭 없이 자치단체의 기채 자율권을 보장	프랑스, 캐나다
④ 중앙-지방 상호협력형	- 중앙정부와 자치단체가 협의하여 적채기준을 설정하고 채무관리	호주, 벨기에

Ⅲ. 재정위기관리 제도정비와 관련한 질문입니다

※ 먼저, 다음 Box의 내용을 참고하여 질문사항에 답변하여 주시기 바랍니다

○ 재정위기는 자구노력에 의한 회복가능성에 따라 재정압박(fiscal distress) ⇒ 재정위기(fiscal crisis) ⇒ 재정파산(fiscal bankruptcy)으로 진행합니다

○ 재정압박은 “재원부족으로 행정서비스 공급기능이 취약한 상태”이나 “자구노력으로 극복가능한 수준”이며

○ 재정위기는 “재정압박이 지속되어 재정책임(임금지불, 채무상환 등) 의무이행의 애로가 발생한 상태”로서 강력한 자구노력과 외부지원을 요구하며

○ 재정파산은 “채무상환 이행능력을 상실”하여 “자치단체 자력으로 재정건전성을 회복할 수 없는 상태”임

※ 다음은 재정압박, 재정위기, 재정파산 등과 직접적 혹은 간접적으로 연관된 제도들입니다. 각각 재정압박, 재정위기, 재정파산 등을 예방하고 제어하는데 **가장 효과적이라고 판단하신 제도**에 표기하여 주시기 바랍니다

	① 재정압박	② 재정위기	③ 재정파산
20. 지방채 발행심사			
21. 중기재정계획			
22. 투융자심사(자체)			
23. 투융자심사(중앙)			
24. 예산편성메뉴얼			
25. 지방재정분석・진단			
26. 총액인건비제			

※ 한국적 상황에서 볼 때, 자치단체가 재정압박, 재정위기, 재정파산에 직면할 가능을 어느 정도로 판단하고 계십니까?(②, ③은 중복 체크도 가능)

	① 지방교부세, 중앙규제 등으로 가능성이 전혀 없다	② 지하철부채등 공사・공단 경영부실로 가능성이 높은 편이다	③ 공사・공단 경영부실 이외에도 일반회계・특별회계 관리수준에 따라 가능성이 높은 편이다	④ 가능성은 있으나 매우 낮은 수준이다
27. 재정압박				
28. 재정위기				
29. 재정파산				

※ 재정압박, 재정위기, 재정파산을 판단하는데 적정하다고 판단한 지표값을 기재하여 주시기 바랍니다(일반회계+특별회계 기준)

	① 재정압박	② 재정위기	③ 재정파산
30. 지방채무상환비비율	_____%	_____%	_____%
31. 세입예산 대비 채무액	_____%	_____%	_____%
32. 일반재원 대비 채무액	_____%	_____%	_____%
33. 자체세입 대비 채무액	_____%	_____%	_____%

34. 지방재정분석·진단제도는 재정분석과 재정진단으로 구분할 수 있습니다. 이 중 **재정분석이 자치단체 재정위기 예방에 기여하지 못한다면 그 이유**는 무엇이라고 생각하십니까?

① 분석기능 보다는 평가기능에 치중되어 있다
② 재정위기 예방기능 보다는 분석기능에 치중되어 있다
③ 지방재정분석의 지표들이 재정위기 예방에 부적합하다
④ 공사·공단등 외곽기관의 지방채무를 반영하지 못하고 있다

35. **재정진단이 자치단체 재정위기 예방에 기여하지 못한다면 그 이유**는 무엇이라고 생각하십니까?

① 지방채무가 적정해도 다른 부문이 부진하면 진단단체로 선정하기 때문이다
② 재정건전화계획이 형식적으로 수립되어 추진하고 있다
③ 자구노력을 장려하는 중앙정부의 재정지원이 부족하다
④ 실제 재정위기 자치단체가 건전성을 신속하게 회복할 수 있도록 제도적·정책적 지원체계가 미흡하다

36. 전반적으로 볼 때, **재정분석·진단제도의 정책적 유용성**을 어떻게 평가하고 계십니까?

① 매우 유용하다　　② 비교적 유용하다
③ 다소 미흡하다　　④ 매우 미흡하다

37. 정반대로 지방재정분석·진단제도가 **긍정적인 영향을 준 분야**를 우선순위별로 기입하여 주시기 바랍니다(36번의 ①, ②에 응답하신 분만 해당)

① 재정위기 예방등 재정운용의 건전성분야(　　위)
② 경상경비 및 인건비 억제, 투자비 확충 등 세출관리분야(　　위)
③ 징수율 제고, 체납세관리 등 지방세입분야(　　위)
④ 투융자심사, 중기재정계획 등 재정운용의 계획성분야(　　위)

38. **재정분석·진단제도를 부정적으로 평가하는 이유**는 무엇입니까? 중요도별로 체크해 주시기 바랍니다(36번의 ③, ④에 응답하신 분만 해당)

① 분석지표가 적합하지 못하다(위)
② 재정분석 후 순위결정방법에 문제가 있다(위)
③ 진단대상단체 선정방법과 절차에 문제가 있다(위)
④ 지역사회의 파장이 크고 단체장이 선호하는 제도가 아니다(위)
⑤ 분석 및 진단결과에 대한 지자체 스스로의 정책반영도가 미흡하다(위)

39. 재정분석의 **객관성이 미흡한 지표**가 있습니까? 있다면, 이를 대체할 수 있는 지표와 산식은 무엇입니까?
(객관성이 부족한 지표 :)
(대체가능한 지표와 산식 :)

40. 지방재정분석의 기초자료인 **'재정운영보고서'를 재정운영에 어느정도 활용하고 있다고 생각하십니까?**
① 중앙정부에 송부하는데 그치고 있다
② 자체적으로 재정운영에 **다소** 활용하고 있다
③ 자체적인 재정운영에 **상당** 수준으로 활용하고 있다
④ 재정운영에 **매우** 높은 수준으로 반영하고 있다

41. **기채자율권을 완전히 보장하되**, 제도적 보완책으로서 **'자치단체 파산제도'를 도입**하자는 주장이 있습니다. 선생님의 의견을 말씀해 주시기 바랍니다
① 진정한 지방자치를 위해서는 매우 필요한 제도이다
② 단체장 권한정지 등 무리한 기준을 완화한다는 전제하에 도입가능하다
③ 다소 불필요하다 ④ 매우 불필요하다

- 참고사항 : 자치단체 파산제도 -

○ 채무불이행 상태에 빠졌을 때 재정복구를 위한 긴급조치로 다양하게 운용됩니다
○ 통상 기업파산과 유사하게 사법부 판단하에 법정관리 착수하며 단체장 권한정지, 인건비 삭감, 투자사업 조정, 세율인상 등 채무조정계획을 수립하여 채권자 및 법원 승인하에 이행해야 함

42. 일본은 2007년 '자치단체재정건전화법'을 제정하여 재정위기 관련제도를 정비한바 있습니다. 동법의 제정취지는 공사·공단채무등 외곽기관의 채무가 자치단체 건전성을 위협하고 있으며 따라서, '재정재생단체'에 대한 기채승인권을 적용하는 한편, 재정지원의 법적 근거를 마련하는데 있습니다. 한국적 상황에서 이와 유사한 제도의 도입이 필요하다고 생각하십니까?

① 매우 필요하다 ② 대체적으로 필요하다

③ 필요성이 낮다 ④ 필요성이 매우 낮다

건전 자치단체	조기건전화 자치단체 (재정압박)	재정재생 자치단체 (재정위기)
● 지표정비 및 정보공개 ● 외부감사, 의회보고·공표	● 자구노력으로 건전화 가능 ● 재정건전화계획 수립(의회의결), 외부감사 의무화 ● 추진결과 의회보고, 공표 ● 조기건전화 매우 곤란시 총무성은 필요사항을 도도부현에 권고	● 재정재생을 위한 국가개입이 불가피한 자치단체 ● 재정재생계획 수립(의회의결), 외부감사 의무화, 기채승인 ● 재정재생계획은 총무성 동의하에 추진 ● 동계획 부동의시 총무성은 예산변경 권고

43. 2007년 복식부기회계 결산기준 자산 및 부채 중 다음 표의 과목을 기재하여 주시기 바랍니다(채무부담행위는 별도 기재).

가. 자산(**백만원 기준**)

유동자산 (1100)	현금 및 현금성자산 (1101)	단기 금융상품 (1102)	미수세금 (1103)	미수세금 대손충당금 (1104)

미수 세외수입금 (1105)	미수부담금 (1105-08)	미수과태료및 범칙금 (1105-13)	미수세외수입금 대손충당금 (1106)	미수부담금 대손충당금 (1106-08)

미수과태료및범 칙금대손충당금 (1106-13)	단기대여금 (1109)	단기대여금 대손충당금 (1110)	일반미수금 (1199-03)	일반미수금 대손충당금 (1199-04)

기타 유동자산 (1199)	장기 금융상품 (1201)	기타 투자자산 (1299)

나. 부채(**백만원 기준**)

유동부채 (2100)	단기차입금 (2101)	유동성장기 차입부채 (2102)	유동성장기 미지급금 (2199-08)	장기 차입부채 (2200)	장기 미지급금 (2399-03)	채무부담 행위

- 감사합니다 -

<참고문헌>

土居丈郎(2007), 「地方債改革の經濟學」, 日本經濟新聞出版社.

土居丈朗・林伴子・鈴木伸幸(2005), "地方債と地方財政規律 - 諸外國の教訓 -", 內閣府 經濟社會總合研究所 Discussion Paper Series 155

Bahl, Roy and J. Linn(1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press.

Bird, Richard M.(2000), *Intergovernmental fiscal relations: universal principals, local applications*, International studies program working paper 00-2, Andrew young school of policy studies, Georgia state university.

Bird, Richard, R. Ebel, and C. Wallich(1995), *Fiscal decentralization: from command to market*, The World Bank Working Paper.

Blejer, Mario and Cheasty, A.(1993), *How to measure the fiscal deficit analytical and methodological issues*, IMF Working Paper.

Bohn, H., and R. P. Inman(1995), "Constitutional limits and public deficits: evidence from the U.S. states", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, December.

Council of Europe(2002), *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties*

Inter-American Development Bank(1997), *Fiscal Stability eith Democracy and Decentraliztion?*

Inman, Robert, and Daniel Rubinfeld(1996), "Designing tax policies in federalist economies: An overview", *Journal of Public Economics* 60, pp. 307-334.

McLure, Charles E., J.(1998), "The revenue assignment problem: ends, means and constraints", *Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Winter, pp. 652-683.

New York State(2000), *Local Government Handbook*

Poterba, James M.(1994), "State reponses to fiscal crisis: The effect of budgetary institutions and politics", *Journal of Political Economy* 102, pp. 799~821.

Poterba, James, and Kim Ruben(1999), "State fiscal institutions and the municipal bond market", in J. Porterba and J. von Hagen, eds., *Fiscal institutions and fiscal performance*, University of Chicago Press.

Prud'homme, Rémy(1995), *The dangers of decentralization*, World Bank Research Observer 10, pp. 201-220.

Samir El Daher(2001), "The building blocks of a sound local government finance system", *World Bank Infrastructure Notes* FM-8e.

Sutherland, D., R. Price, and I. Joumard(2005), *Fiscal Rules for Sub- central Governments*,

OECD Working Paper

Tanzi, V.(1996), “Fiscal fedealism and decentralization : A Review of some efficiency and macroeconomic aspects”, in Bruno and B. Pleskovic(eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, The World Bank, pp. 295～316.

Ter-Minassian, Teresa, and Jon Craig(1997), “Control of Subnational Government Borrowing”, *in Fiscal Federalism in Theory and Practice,* IMF.